

Pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la exclusión por el legislador español del crédito público del conjunto de deudas susceptibles de exoneración

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha respondido a tres cuestiones prejudiciales formuladas por la Audiencia Provincial de Alicante relativas a la interpretación del artículo 23.4 de la Directiva (UE) 2019/1023 y su compatibilidad con la decisión del legislador español de excluir los créditos de derecho público del pasivo insatisfecho susceptible de exoneración al amparo del Texto Refundido de la Ley Concursal.

ALBERTO DÍAZ MORENO

Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Sevilla
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. Antecedentes

§ 1. En el marco de un procedimiento concursal seguido en España, los concursados personas físicas presentaron en marzo del 2021 una solicitud de exoneración completa de sus deudas. En julio de ese mismo año, el juzgado concedió la exoneración de deudas solicitada, pero excluyó de ella los créditos de derecho público. Los deudores interpusieron un recurso de apelación para obtener la inclusión de los créditos de derecho público (cuyo titular era la Agencia Tributaria) en el perímetro de la exoneración de deudas. En octubre del 2022 la

Audiencia Provincial de Alicante remitió al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tres cuestiones prejudiciales relativas al caso, las cuales fueron resueltas por la Sala Segunda en su Sentencia de 11 de abril del 2024 (as. C-687/22, ECLI:EU:C:2024:287).

§ 2. El problema giraba básicamente en torno a la compatibilidad entre la legislación española (en cuanto prevé la exclusión de los créditos de derecho público del pasivo exonerable) y el apartado 4 del artículo 23 de la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

§ 3. Según el referido artículo 23.4, los Estados miembros podrán excluir algunas categorías específicas de créditos de la exoneración de deudas en caso de que tal exclusión se encuentre debidamente justificada. Es de destacar que el citado precepto recoge un conjunto de supuestos en los que esta exclusión puede ser procedente, pero sin mencionar entre ellos los créditos de titularidad pública. En concreto, su texto en español (después de publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* la correspondiente corrección de errores) es el siguiente:

Los Estados miembros podrán excluir algunas categorías específicas de la exoneración de deudas, o limitar el acceso a la exoneración de deudas, o establecer un plazo más largo para la exoneración de deudas en caso de que tales exclusiones, restricciones o prolongaciones de plazos estén debidamente justificadas, como en los siguientes casos: a) deudas garantizadas; b) deudas derivadas de sanciones penales o relacionadas con éstas; c) deudas derivadas de responsabilidad extracontractual; d) deudas relativas a obligaciones de alimentos derivadas de relaciones de familia, de parentesco, de matrimonio o de afinidad; e) deudas contraídas tras la solicitud o la apertura del procedimiento conducente a la exoneración de deudas y f) deudas derivadas de la obligación de pagar los costes de un procedimiento conducente a la exoneración de deudas.

§ 4. En relación con lo anterior, ha de tenerse en cuenta que la normativa española sobre la materia (tanto la aplicable al caso en atención

al momento en que se produjeron los hechos —que fue publicada después de la entrada en vigor de dicha directiva, pero antes de la expiración de su plazo de transposición— como la actualmente en vigor) ha venido previendo, con diferentes alcances y condiciones, la exclusión de los créditos de derecho público de la exoneración de deudas (*cfr.* la versión inicial de los artículos 491.1 y 497.1.1.º del Texto Refundido de la Ley Concursal —vigentes entre el 1 de septiembre del 2020 y el 25 de septiembre del 2022— y la actual redacción del artículo 489, apartados 1.5.º y 3, del mismo texto legal, en vigor desde el 26 de septiembre del 2022).

§ 5. En el análisis de la resolución del Tribunal Justicia antepondremos —como hizo el propio tribunal— el estudio de la tercera cuestión prejudicial al de la segunda. Este modo de proceder resulta aconsejable a la vista de la relación existente entre las preguntas formuladas.

2. Primera cuestión prejudicial

§ 6. La primera cuestión planteada por la Audiencia Provincial de Alicante se formuló en los siguientes términos:

¿Es posible aplicar el principio de interpretación conforme al artículo 23.4 de la Directiva [sobre reestructuración e insolvencia] cuando los hechos (como sucede en el caso enjuiciado, atendida la fecha de solicitud de exoneración del pasivo) se han producido en el periodo intermedio entre su entrada en vigor y la fecha límite de transposición, y la legislación nacional aplicable [(a saber, el Texto Refundido de la Ley Concursal aprobado mediante el

Real Decreto Legislativo 1/2020]] no es la que transpone la directiva ([a saber, la] Ley 16/2022)?

§ 7. Para entender la lógica de esta primera cuestión hay que recordar, de una parte, que la Directiva (UE) 2019/1023 entró en vigor el 16 de julio del 2019 y que el plazo concedido a los Estados para su transposición expiró, en lo que ahora interesa, el 17 de julio del 2021. De otra parte, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto Legislativo 1/2020, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Concursal —TRLR—, entró en vigor el 1 de septiembre del 2020 y que los artículos 491.1 y 497.1.1.^a, ya mencionados, se mantuvieron en vigor en su versión inicial hasta septiembre del 2022, por lo que eran los aplicables al caso (repárese en que la solicitud de exoneración se presentó en el juzgado en marzo del 2021).

§ 8. Básicamente, la Audiencia preguntaba si el principio de interpretación conforme resulta aplicable cuando —como era el caso— los hechos a los que se ha de aplicar la legislación nacional que ha de ser interpretada tuvieron lugar después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva sobre reestructuración e insolvencia, pero antes de la expiración de su plazo de transposición y de la propia transposición.

§ 9. Para responder a esta cuestión, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que, según su propia doctrina, la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de interpretar su Derecho interno de conformidad con una directiva nace únicamente a partir de la expiración de su plazo de transposición (aunque se proyecta sobre todas las disposiciones del Derecho nacional, con independencia de que sean anteriores o posteriores a la directiva de que se trate).

§ 10. A la vista de las anteriores consideraciones, la respuesta del Tribunal de Justicia fue que «el principio de interpretación conforme no es aplicable a una situación en la que los hechos se produjeron después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva (UE 2019/1023 [...]), pero antes de la expiración del plazo de transposición de dicha directiva y de la transposición de la misma al Derecho nacional».

3. Tercera cuestión prejudicial

§ 11. La tercera cuestión se formuló del modo siguiente:

¿El artículo 23.4 de la Directiva [sobre reestructuración e insolvencia] contiene una relación exhaustiva y cerrada de categorías de créditos excluibles de la exoneración o bien, al contrario, esa relación es meramente ejemplificativa y el legislador nacional goza de absoluta libertad para establecer las categorías de créditos excluibles que tenga por convenientes, con tal de que estén debidamente justificadas con arreglo a su Derecho nacional?

§ 12. Según explicó la Audiencia Provincial de Alicante, la cuestión era crítica. En efecto, de entenderse que se trata de una relación exhaustiva, habría que concluir que la normativa nacional aplicable al caso (esto es, los artículos 491.1 y 497.1.1.^o del Texto Refundido de la Ley Concursal en su redacción inicial, previa a la entrada en vigor de la Ley 16/2022) sería contraria a la mencionada directiva. Si, por el contrario, esa relación del artículo 23.4 de la directiva sólo tuviera carácter ilustrativo o ejemplificativo, la regulación española sería conforme con lo previsto en ese artículo.

§ 13. Es de destacar, a este respecto, que las dudas sobre el carácter exhaustivo o no de la enumeración recogida en dicho artículo 23.4 quedaron en buena medida resueltas con la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE L 43, de 22 de febrero del 2022) de una corrección de errores de la versión en lengua española que afectó al último inciso del primer párrafo del precepto citado, el cual pasó de decir «en los siguientes casos:» a rezar «como en los siguientes casos:». Por otro lado, esta segunda expresión resultaba concordante con las versiones en otras lenguas (en inglés: «such as in the case of:»; en italiano: «come nel caso di:»; en francés: «en ce qui concerne notamment») y con lo expuesto en el considerando 81 de la directiva.

§ 14. La respuesta del Tribunal de Justicia fue precisamente en esta línea:

El artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que la relación de categorías específicas de créditos que figura en él no tiene carácter exhaustivo y de que los Estados miembros tienen la facultad de excluir de la exoneración de deudas categorías específicas de créditos distintas de las enumeradas en esa disposición, siempre que tal exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.

§ 15. Debe señalarse que la sentencia reseñada también apuntó que el artículo 23.4 de la directiva debe interpretarse en el sentido de que no restringe el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros para señalar, como excluidas de la exoneración, categorías de créditos distintas a las enumeradas en dicho precepto. Ahora bien, el tribunal

se ocupó de indicar que no puede olvidarse tampoco que la Directiva 2019/1023 ha condicionado expresamente el ejercicio de esta facultad reconocida a los Estados a que tales exclusiones adicionales a las enunciadas en el artículo 23.4 se encuentren «debidamente justificadas» (véanse también los considerandos 78 y 81). De ahí que, cuando el legislador nacional establezca este tipo de excepciones, el Derecho nacional o el procedimiento seguido deben poner de manifiesto los motivos por los que se establecieron, los cuales deben perseguir un interés público legítimo.

4. Segunda cuestión prejudicial

§ 16. Las consideraciones expuestas al final del apartado precedente conectan con la segunda cuestión prejudicial, que se expresó del siguiente modo:

¿Es compatible con el artículo 23.4 de la Directiva [sobre reestructuración e insolvencia], y con sus principios inspiradores relativos a la exoneración de deudas, una normativa interna, como la española en los términos previstos en el Texto Refundido de la Ley Concursal [aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2020], que no ofrece justificación alguna para la exclusión del crédito público de la exoneración del pasivo insatisfecho? ¿Esta normativa, en cuanto excluye el crédito público de la exoneración y carece de justificación debida, compromete o perjudica la consecución de los objetivos previstos en aquélla?

§ 17. En realidad, el problema estribaba en determinar si la normativa española aplicable al caso (arts. 491.1 y 497.1.1.º TRLC en su

redacción inicial), que excluía la posibilidad de exoneración del crédito público sin ofrecer justificación para dicha exclusión, resultaba o no conforme con la directiva.

§ 18. A este propósito, la Audiencia había hecho notar que en el preámbulo de la Ley 16/2022 (que dio su actual redacción al artículo 489 del Texto Refundido de la Ley Concursal —TRLR—) el legislador nacional proporcionó cierta justificación a la exclusión del crédito público del elenco de deudas susceptibles de exoneración. En concreto, en dicho preámbulo se afirma que, aunque por regla general la exoneración se extenderá a todas las deudas concursales y contra la masa, existirán excepciones basadas «en algunos casos, en la especial relevancia de su satisfacción para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho (como las deudas por alimentos, las de derecho público, las deudas derivadas de ilícito penal o incluso las deudas por responsabilidad extracontractual)». Ahora bien, el tribunal de apelación remitente apuntó también que, por el contrario, el Real Decreto Legislativo 1/2020, que estableció el sistema legal aplicable al supuesto litigioso por razones temporales (antiguos arts. 491.1 y 497.1.1.º TRLR), carecía de cualquier explicación o justificación de la exclusión de los créditos de derecho público de la exoneración de deudas.

§ 19. Pues bien, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que antes de la expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre reestructuración e insolvencia el legislador nacional no hubiera justificado

debidamente la exclusión de la exoneración de deudas de una categoría de créditos (como la de los créditos de derecho público) no comprometía gravemente, por sí mismo, la consecución de los objetivos perseguidos por dicha directiva. De un lado, porque —como ya se ha explicado— la directiva permite a los Estados miembros excluir categorías de créditos de la exoneración de deudas. De otro, porque esa ausencia de justificación por parte del legislador nacional no afectaba a la posibilidad de que él mismo proporcionara una justificación adecuada de la exclusión en caso de que decidiera mantenerla (como fue el caso) una vez expirado el plazo de transposición de la propia directiva.

§ 20. En esta línea, el Tribunal de Justicia, aun reconociendo que corresponde a los órganos judiciales nacionales apreciar si la normativa aplicable puede, una vez agotado el plazo de transposición de la directiva, comprometer gravemente la realización del objetivo perseguido por esta disposición, consideró posible ofrecer indicaciones útiles para llevar a cabo dicha apreciación.

§ 21. Así, recordó, de una parte, que el legislador español justificó esta exclusión en el preámbulo de la Ley 16/2022 y, de otra, que cabe atribuir valor interpretativo a los preámbulos y exposiciones de motivos de las disposiciones legales españolas. De ello dedujo el tribunal: «parece, *a priori*, que dicho legislador ha aportado una justificación con arreglo al Derecho nacional», cumpliendo de esta forma la obligación de justificar la exclusión de la exoneración de las deudas de derecho público. Por tanto, en estas condiciones, había

La enumeración de categorías de créditos contenida en el artículo 23.4 de la Directiva 2019/1023 no es exhaustiva

de concluirse que la falta de justificación de la exclusión (en la normativa aplicable al caso) no puede tener como efecto comprometer gravemente, tras la expiración del plazo de transposición de la directiva, la realización del objetivo perseguido por ésta.

§ 22. El tribunal respondió a esta segunda cuestión prejudicial afirmando lo siguiente:

Una interpretación por los órganos jurisdiccionales nacionales de una normativa nacional aplicable a hechos que se produjeron después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2019/1023, pero antes de la expiración del plazo de transposición

de ésta, según la cual [la interpretación] la exclusión de la exoneración de deudas de los créditos de derecho público no está debidamente justificada en la mencionada normativa no puede comprometer gravemente, tras la expiración de dicho plazo, la realización del objetivo perseguido por la citada directiva.

En suma, la aplicación de esa normativa que no ofrece justificación alguna para excluir el crédito público de la exoneración del pasivo insatisfecho no compromete ni perjudica la consecución de los objetivos previstos en la directiva.