

Exoneración del crédito público en el BEPI: directivas comunitarias

Adelaida Medrano Aranguren

Magistrada. Juzgado de 1.ª Instancia n.º 41 de Madrid (España)
an.medrano@poderjudicial.es | <https://orcid.org/0000-0003-4740-6836>

Enunciado

En un procedimiento concursal relativo a los deudores, estos presentaron, el 3 de marzo de 2021, una solicitud de exoneración de deudas, a la que se opuso la AEAT, por lo que se refería a una deuda de un importe de 192.366,21 euros, que consideraba como constitutiva de un crédito público privilegiado. El 30 de julio de 2021, un juzgado de primera instancia de España resolvió acordar la conclusión del concurso y conceder a los deudores el beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho (BEPI), con excepción de los créditos de derecho público y por alimentos.

Los deudores interpusieron recurso de apelación contra dicha resolución ante una audiencia provincial, y este órgano judicial, a la vista de la fecha de la solicitud de los deudores, considera que la versión de la Ley concursal que debe tenerse en cuenta no es la derivada de la Ley 16/2022, por la que se transpuso la Directiva 2019/1023, sino la resultante del Real Decreto legislativo 1/2020, publicado estando ya en vigor dicha directiva, durante el periodo de transposición. Ambos instrumentos establecen la exclusión de los créditos públicos de la exoneración de deudas.

Ahora bien, y a la vista de la división existente en la actualidad, al estar la jurisprudencia española muy dividida, algunas audiencias consideran que los créditos públicos son exonerables y otras concluyen que no, sin perjuicio de que todas las resoluciones acuden, como criterio interpretativo, a la Directiva 2019/1023. Es aquí donde debemos albergar dudas en cuanto a la compatibilidad del TRLC con esa directiva, en lo que se refiere a la exclusión o no de los créditos públicos de la exoneración de deudas. A tal efecto, debemos preguntarnos si la exclusión de los créditos públicos de la exoneración de deudas en el derecho español está debidamente justificada, pues el artículo 23 de la Directiva 2019/1023 permite

establecer excepciones a la norma general recogida en el artículo 20, apartado 1, de dicha directiva, que contempla una plena exoneración de deudas. Este artículo 23, apartado 4, de la directiva ofrece a los Estados miembros la posibilidad de excluir algunas categorías específicas de créditos de la exoneración de deudas, siempre y cuando la exclusión esté «debidamente justificada y, a diferencia de la Ley 16/2022, el TRLC, en la versión resultante del Real Decreto legislativo 1/2020, no contiene justificación alguna para la exclusión de los créditos públicos de la exoneración. Este es el problema esencial.

Por otro lado, es imprescindible saber si la relación de categorías específicas que pueden excluirse de la exoneración de deudas, que figura en el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023, es una lista exhaustiva, pues, en tal caso, la Ley concursal, en la versión resultante del Real Decreto legislativo 1/2020, sería contraria al citado artículo. Considera, en cambio, que si la relación fuera meramente ejemplificativa, la ley se adecuaría al referido artículo. El hecho de que los créditos públicos no estén incluidos en la relación del artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023, pese a que tienen una extraordinaria relevancia dentro de los procedimientos de insolvencia, podría ser un indicio del carácter exhaustivo de esa lista. Si hay una absoluta y plena libertad de los Estados miembros para excluir deudas de la exoneración, y la posible diversidad, por tanto, de legislaciones internas sobre la materia, podría afectar al funcionamiento del mercado interior y al ejercicio de las libertades fundamentales, como la libertad de circulación de capitales y la libertad de establecimiento.

Informemos sobre la cuestión.

Cuestiones planteadas:

- Interpretación de la normativa comunitaria y nacional en la materia cuando los hechos (como sucede en el caso propuesto, 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 no es la que transpone la directiva (Ley 16/2022).
- ¿Es compatible con el artículo 23, apartado 4, de la directiva, una normativa interna, como la española en los términos previstos en el TRLC, que no ofrece justificación alguna para la exclusión del crédito público de la exoneración del pasivo insatisfecho?
- ¿El artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023, 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?

Solución

Con carácter previo a informar sobre la cuestión, se hace imprescindible detallar cuál es el derecho comunitario aplicable y cuál la normativa interna española; el artículo 23 de la Directiva 2019/1023, titulado «Excepciones», dispone en su apartado 4:

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 estas;
- 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.

Del tenor de los artículos 34, apartados 1 y 2, y 35 de dicha directiva se desprende que esta entró en vigor a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y que el plazo de transposición expiró el 17 de julio de 2021, si bien se previó una prórroga de un año en caso de experimentar especiales dificultades. El Reino de España disfrutó de este plazo adicional.

En cuanto al derecho interno español, el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, modificó la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal e introdujo un nuevo artículo 178 bis relativo al beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho. Esta disposición estableció un doble sistema, que permitía al deudor optar bien por la exoneración inmediata de la deuda (art. 178 bis, apartado 3, n.º 4), bien por la exoneración de la deuda en un plazo de cinco años, sometiéndose a un plan de pagos (art. 178 bis, apartado 3, n.º 5). En caso de exoneración diferida de la deuda con sujeción a un plan de pagos, el artículo 178 bis, apartado 5, n.º 1, de la Ley concursal disponía:

El beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho concedido a los deudores previstos en el número 5.º del apartado 3 se extenderá a la parte insatisfecha de los siguientes créditos:

1.º Los créditos ordinarios y subordinados pendientes a la fecha de conclusión del concurso, aunque no hubieran sido comunicados, y exceptuando los créditos de derecho público y por alimentos.

El Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley concursal (TRLR), introdujo una nueva modificación a la Ley concursal mediante la cual el artículo 178 bis de la Ley concursal fue sustituido por un nuevo capítulo y se aprovechó para excluir los créditos de derecho público del régimen de la exoneración de deudas, tanto inmediata como diferida.

El artículo 491, apartado 1, del TRLR establecía:

Si se hubieran satisfecho en su integridad los créditos contra la masa y los créditos concursales privilegiados y, si el deudor que reuniera los requisitos para poder hacerlo, hubiera intentado un previo acuerdo extrajudicial de pagos, el beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho se extenderá a la totalidad de los créditos insatisfechos, exceptuando los créditos de derecho público y por alimentos.

El artículo 497, apartado 1, n.º 1, del TRLR tenía el siguiente tenor:

El beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho concedido a los deudores que hubiesen aceptado someterse al plan de pagos se extenderá a la parte que, conforme a este, vaya a quedar insatisfecha, de los siguientes créditos:

1.º Los créditos ordinarios y subordinados pendientes a la fecha de conclusión del concurso, aunque no hubieran sido comunicados, exceptuando los créditos de derecho público y por alimentos.

La Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley concursal, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva 2019/1023, modificó el TRLR y confirmó la exclusión de los créditos de derecho público del ámbito aplicación de la exoneración de deudas, tanto inmediata como diferida. De conformidad con el artículo 489, apartado 1, n.º 5, del texto modificado del TRLR:

La exoneración del pasivo insatisfecho se extenderá a la totalidad de las deudas insatisfechas, salvo las siguientes:

5.º Las deudas por créditos de Derecho público. No obstante, las deudas para cuya gestión recaudatoria resulte competente la [AEAT] podrán exonerarse hasta el importe máximo de diez mil euros por deudor; para los primeros cinco mil euros de deuda la exoneración será íntegra, y a partir de esta cifra la exoneración alcanzará el cincuenta por ciento de la deuda hasta el máximo indicado. Asimismo, las deudas por créditos en seguridad social podrán exonerarse por el mismo importe

y en las mismas condiciones. El importe exonerado, hasta el citado límite, se aplicará en orden inverso al de prelación legalmente establecido en esta ley y, dentro de cada clase, en función de su antigüedad.

El preámbulo de la Ley 16/2022 dispone, en su sección IV, en particular:

La Directiva 2019/1023 obliga a todos los Estados miembros al establecimiento de un mecanismo de segunda oportunidad para evitar que los deudores se vean tentados a deslocalizarse a otros países que ya acojan estos institutos, con el coste que esto supondría tanto para el deudor como para sus acreedores. Al tiempo, la homogeneización en este punto se considera imprescindible para el funcionamiento del mercado único europeo.

Se articulan dos modalidades de exoneración: la exoneración con liquidación de la masa activa y la exoneración con plan de pagos. Se amplía la exoneración a todas las deudas concursales y contra la masa. Las excepciones se basan, 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). Así, la exoneración de deudas de derecho público queda sujeta a ciertos límites y solo podrá producirse en la primera exoneración del pasivo insatisfecho, no en las sucesivas.

A partir de ambas normativas, y respecto a la cuestión de si es posible aplicar el principio de interpretación conforme cuando los hechos en cuestión se han producido entre la fecha de entrada en vigor de una directiva y la fecha de expiración del plazo previsto para su transposición, y la legislación aplicable a esos hechos no es la que transpone dicha directiva, sino otra adoptada entre ambas fechas, la duda surge en referencia al artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023, que enumera una serie de posibles excepciones al principio de plena exoneración de la deuda establecido por esta directiva.

A la hora de informar sobre esta cuestión, conviene señalar que, en la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, el Tribunal de Justicia declaró que, antes de la expiración del plazo de adaptación del derecho interno a una directiva, no cabe reprochar a los Estados miembros que no hayan adoptado aún las medidas necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico a la misma, y que la obligación general en virtud de la cual los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretar su derecho interno de conformidad con la directiva nace únicamente a partir de la expiración del plazo de adaptación del derecho interno a dicha directiva. Por otra parte, durante el periodo de adaptación del derecho interno a una directiva, los Estados miembros destinatarios deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha directiva. Tal obligación de abstención se impone a todas las autoridades nacionales, de modo que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben abstenerse en la medida de lo posible de interpretar su derecho interno de un modo que pueda com-

prometer gravemente, tras la expiración del plazo de adaptación del derecho interno a la directiva, la realización del objetivo perseguido por esta.

A la vista de estas consideraciones, debemos estimar sobre esta primera cuestión que, entre la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2019/1023 y la fecha de expiración del plazo previsto para su transposición, los órganos jurisdiccionales nacionales no están obligados a interpretar su derecho interno de conformidad con el artículo 23, apartado 4, de esa directiva.

Sobre el carácter exhaustivo o no de la lista que figura en el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 y el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para transponer esa disposición, sobre la primera de ambas cosas, la lista que figura en el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 no es de carácter exhaustivo, en la medida en que se establece que podrán excluirse de la exoneración de deudas algunas categorías específicas, como las seis que se enumeran seguidamente en ese apartado.

Es posible que la redacción inicial de este artículo, según la cual los Estados miembros podían «excluir algunas categorías específicas de la exoneración de deudas [...], en los siguientes casos», pudiera llevar a equívoco. Pero esta formulación fue sustituida por «como en los siguientes casos» mediante una corrección de errores de la directiva con la que la versión en lengua española quedó alineada con el resto de versiones lingüísticas.

Por consiguiente, ya no hay lugar a dudas: el uso de la expresión «los Estados miembros podrán excluir [...] de la exoneración de deudas» y del adverbio «como» implica que la lista que figura en el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 constituye, en efecto, una relación no exhaustiva de categorías de deudas que pueden excluirse de la exoneración, que puede ser completada por los Estados miembros.

En cuanto al margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para transponer la disposición, es preciso distinguir entre el principio de exclusión de una categoría de deudas y los requisitos para tal exclusión.

Por lo que respecta al principio de la exclusión de los créditos públicos, debe señalarse que el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 enumera seis casos de categorías de deudas que los Estados miembros pueden excluir de la exoneración de deudas, o en los que pueden limitar el acceso a la exoneración de deudas o establecer un plazo más largo para la exoneración. Estas categorías son las siguientes: las deudas garantizadas; las deudas derivadas de sanciones penales o relacionadas con estas; las deudas derivadas de responsabilidad extracontractual; las deudas relativas a obligaciones de alimentos; las deudas contraídas tras la solicitud o la apertura del procedimiento conducente a la exoneración de deudas, y las deudas derivadas de la obligación de pagar los costes de ese procedimiento. Existe un vínculo entre estas distintas categorías de deudas que justifica que no se reconozca a los Estados miembros un margen de apreciación pleno para establecer excepciones al principio de plena exoneración de deudas, en función la naturaleza de la deuda de que se trate.

Ese vínculo se explica por consideraciones de justicia material: en primer lugar, el deudor no debe poder eludir tipos de responsabilidad que no estén relacionados con una conducta empresarial ordinaria (deudas relacionadas con obligaciones familiares, deudas de carácter penal o deudas derivadas de la responsabilidad civil). En segundo lugar, añade que, para garantizar la eficacia del procedimiento de condonación de deudas, las deudas generadas en relación con dicho procedimiento, o las deudas ulteriores, no pueden ser objeto de exoneración. En tercer lugar, también pueden excluirse las deudas garantizadas, puesto que, en estos casos, los acreedores se han protegido específicamente contra las consecuencias de una insolvencia.

Por último, es evidente que la Directiva 2019/1023 es una directiva de armonización mínima en materia de plena exoneración de deudas, cuyo objetivo es la creación de este tipo de procedimiento en cada uno de los Estados miembros, y no la creación de un procedimiento armonizado de exoneración de deudas. Ciertamente, las negociaciones brindaron a los Estados miembros la ocasión de recordar que este procedimiento, nuevo o no según el Estado miembro de que se trate, debía poder adaptarse suficientemente para no interferir con los sistemas nacionales que funcionan con eficacia, debido a las interconexiones que presenta con otros ámbitos del derecho nacional, y que la situación económica y las estructuras jurídicas difieren de un Estado miembro a otro.

En cambio, en lo tocante a los requisitos de exclusión de una categoría de créditos, el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 exige que las «exclusiones, restricciones o prolongaciones de plazos estén debidamente justificadas». En consecuencia, si bien el margen de apreciación de los Estados miembros no está limitado por la naturaleza de las categorías específicas que pueden excluirse, sí lo está en cuanto a la justificación que dichos Estados deben presentar para sustentar la exclusión.

En conclusión, considero que la Directiva 2019/1023 es una directiva de armonización mínima que tiene por objeto que cada uno de los Estados miembros instaure un procedimiento de exoneración de deudas cuyos límites en cuanto al carácter de los créditos excluibles de dicha exoneración están sujetos en gran medida a la apreciación de los Estados miembros, siempre que las exclusiones estén debidamente justificadas.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas

- Real Decreto legislativo 1/2020 (TR Ley concursal), arts. 491 y 497.
- Directiva de la UE 2019/1023 (marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas), art. 23.4.