

X ENCUENTRO ANUAL SOBRE JURISPRUDENCIA EUROPEA

Universidad de Zaragoza, 12 y 13 de junio de 2025

“Límites al derecho de exoneración del pasivo insatisfecho”

M^a Isabel Domínguez Yamasaki

Profesora Ayudante Doctora, Derecho Civil

Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga

Palabras clave: exoneración, pasivo insatisfecho, persona física, deuda exonerable, deuda no exonerable

1. Introducción

1.1. Sentencia TJUE, 11 de abril de 2024, Julieta, Rogelio y Agencia Estatal de Administración Tributaria, asunto C—687/22, ECLI:EU:C:2024:287

La primera de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”) objeto de la presente comunicación se refiere a una petición de decisión prejudicial solicitada, con arreglo al artículo 267 TFUE, mediante Auto de 11 de octubre de 2022, en relación con la interpretación del artículo 23, apartado 4, de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre 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, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia) (en lo sucesivo, “Directiva 2019/1023”).

Dicha petición de decisión prejudicial surge a raíz de la solicitud de exoneración del pasivo insatisfecho por parte de dos personas físicas deudoras, a la que se opuso la Agencia Estatal de Administración Tributaria (“AEAT”) en lo que respecta a las deudas de las que era acreedora. Así las cosas, el Auto de 30 de julio de 2021, el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Denia (Alicante) concedió la exoneración de deudas a los deudores, si bien se excluyeron los créditos de Derecho público y las deudas por alimentos.

Habida cuenta que los deudores interpusieron el correspondiente recurso de apelación contra el referido auto, el órgano jurisdiccional remitente plantea al TJUE, en primer lugar, si es posible la aplicación del principio de interpretación conforme a los preceptos de la Directiva 2019/1023 cuando los hechos hubiesen tenido lugar en el periodo de tiempo entre la entrada en vigor de la Directiva 2019/1023 y la fecha

límite de transposición. Es decir, cuando la legislación aplicable al caso no es la resultante de la transposición de la Directiva 2019/1023.

En segundo lugar, acerca del art. 23.4 de la Directiva 2019/1023, se plantean dos cuestiones. La primera de ellas parte de la presunción de que no se justifica la exclusión de determinadas deudas del régimen de exoneración del pasivo insatisfecho en la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, por la que se transpone la Directiva que nos ocupa al ordenamiento jurídico español. Así pues, se solicita al TJUE que se pronuncie acerca de la posible incompatibilidad de la supuesta ausencia de justificación y el espíritu de la Directiva 2019/1023.

Por otro lado, en relación con la anterior, se requiere la aclaración sobre la enumeración de deudas no exonerables contenida en el art. 23.4 de la Directiva 2019/1023, en cuando a si se trata de una relación exhaustiva y cerrada o si, por el contrario, es meramente ejemplificativa.

1.2. Sentencia TJUE, 7 de noviembre de 2024, Agencia Estatal de Administración Tributaria y A, S.E.I. y Agencia Estatal de Administración Tributaria, asuntos acumulados C-289/23 y C-305/23, ECLI:EU:C:2024:934

En esta sentencia que nos ocupa se resuelven los asuntos acumulados C-289/23 y C-305/23.

El primero de ellos se refiere a una petición de decisión prejudicial realizada mediante Auto de 25 de abril de 2023 del juzgado de lo Mercantil núm.1 de Alicante, dada la oposición a la plena exoneración del pasivo insatisfecho de un deudor persona física solicitada por la AEAT con base en el incumplimiento del requisito de la buena fe del deudor para que éste pueda acceder al régimen de exoneración y, de otra parte, la necesaria exclusión de determinados créditos de dicho régimen de exoneración debido a que tienen la consideración de créditos de Derecho público de los que, en este supuesto, es acreedora la AEAT.

De este modo, en este supuesto se plantean dudas relativas a la interpretación del artículo 23.2 de la Directiva 2019/1023. En particular, y de manera sucinta:

- Si los Derechos nacionales pueden imponer mayores restricciones al acceso a la exoneración del pasivo insatisfecho en comparación con las previstas en la Directiva 2019/1023
- Si el hecho de haber sido sancionado por resolución administrativa firme por infracciones tributarias o de seguridad social o bien cuando se hubiese dictado un acuerdo firme de derivación de responsabilidad en los términos previstos en la legislación española, tales circunstancias pueden suponer causa de exclusión del régimen exoneración del pasivo insatisfecho
- Y, por último, si la ausencia de una debida justificación a tales causas de restricción a la exoneración del pasivo insatisfecho es conforme con la Directiva 2019/1023

Asimismo, respecto del art. 23.4 de la Directiva 2019/1023:

- Se consulta si el listado de deudas no exonerables del citado artículo es “*numerus clausus*” o, en su defecto, “*numerus apertus*”
- Si la no inclusión de los créditos de Derecho público en el art. 23.4 de la Directiva debe interpretarse como una inclusión de tal modalidad de deudas en el régimen de exoneración del pasivo insatisfecho
- Si el régimen previsto en la legislación española sobre la no exoneración de las deudas de Derecho público, en caso de ser acorde dicha exclusión con la Directiva, es compatible con la misma.
- Por último, si es apropiada la justificación de la no exonerabilidad de estas deudas con base en el sostenimiento de una sociedad justa y solidaria

De otra parte, en cuanto a la petición de decisión prejudicial del asunto C-305/23, ésta fue planteada mediante Auto de 2 de mayo de 2023 del Juzgado de lo Mercantil núm. 10 de Barcelona, la oposición de la AEAT a la plena exoneración del pasivo insatisfecho solicitada por un deudor persona física (antes del procedimiento concursal, empresario) debido a que éste no debería tener la consideración de deudor de buena fe por la comisión de infracciones tributarias graves, requisito exigido en nuestro ordenamiento jurídico para el acceso al régimen de exoneración del pasivo insatisfecho; y, por otro lado, por la existencia de deudas de crédito público de las que era acreedora la AEAT.

En este contexto, el órgano remitente plantea lo siguiente:

- Si la exoneración de deudas de personas físicas no empresarias debe regirse igualmente por lo previsto en el título III de la Directiva 2019/1023
- Si la deshonestidad del art. 23.1 de la Directiva incluye los comportamientos negligentes o imprudentes
- Si las restricciones al acceso a la exoneración del pasivo insatisfecho del art. 23.2 de la Directiva 2019/1023 constituyen un listado cerrado o si, por el contrario, es abierto
- Si pudiesen incluirse en las legislaciones nacionales causas de exclusión distintas de las contempladas en el art. 23.2 de la Directiva, se plantea si es necesario justificarlo con base en un comportamiento deshonesto o de mala fe del deudor
- Si una infracción tributaria muy grave no se debe a un comportamiento deshonesto ni de mala fe del deudor, se pregunta si el deudor podría entonces acceder al régimen de exoneración del pasivo insatisfecho

2. Resumen de la sentencia

2.1. Sentencia TJUE, 11 de abril de 2024, Julieta, Rogelio y Agencia Estatal de Administración Tributaria, asunto C—687/22, ECLI:EU:C:2024:287

La Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara en dicha sentencia:

- 1) “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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre 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, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia), pero antes de la expiración del plazo de transposición de la Directiva y de la transposición de la misma al Derecho nacional.
- 2) 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 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.
- 3) Una interpretación de los órganos jurisdiccionales 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 esta, según la cual 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”.

2.2. Sentencia TJUE, 7 de noviembre de 2024, Agencia Estatal de Administración Tributaria y A, S.E.I. y Agencia Estatal de Administración Tributaria, asuntos acumulados C-289/23 y C-305/23, ECLI:EU:C:2024:934

En esta sentencia que nos ocupa, la Sala Segunda del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea declara lo siguiente:

- 1) “El artículo 23, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre 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, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia), debe interpretarse

en el sentido de que la lista de circunstancias que figura en él no tiene carácter exhaustivo y los Estados miembros están facultados, al transponer dicha Directiva a su Derecho nacional, para establecer disposiciones que restrinjan el acceso al derecho a la exoneración de deudas en mayor medida que conforme a la normativa nacional anterior, denegando o restringiendo el acceso a la exoneración de deudas, revocando la exoneración o estableciendo plazos más largos para la plena exoneración de deudas o períodos de inhabilitación más largos en circunstancias distintas de las enumeradas en el referido artículo 23, apartado 2, siempre que esas circunstancias estén bien definidas y tales excepciones estén debidamente justificadas.

- 2) El artículo 23, apartados 1 y 2, de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, al transponer esa Directiva, impone el pago de los créditos públicos no privilegiados, a raíz de un procedimiento concursal para poder acogerse a la exoneración de deudas, excluye el acceso a la exoneración de deudas en circunstancias en las que el deudor haya tenido un comportamiento negligente o imprudente, sin haber actuado, no obstante, de forma deshonesto o de mala fe, y excluye el acceso a la exoneración de deudas cuando, en los diez años anteriores a la solicitud de la exoneración, el deudor haya sido sancionado mediante resolución administrativa firme por infracciones tributarias muy graves, de seguridad social o del orden social, o se haya dictado en su contra un acuerdo firme de derivación de responsabilidad, salvo que, en la fecha de presentación de esa solicitud, dicho deudor hubiera satisfecho íntegramente sus deudas tributarias y sociales, siempre que esas excepciones estén debidamente justificadas con arreglo al Derecho nacional.
- 3) El artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye el acceso a la exoneración de deudas en un supuesto específico, sin que el legislador nacional haya justificado debidamente tal exclusión.
- 4) 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.
- 5) El artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional de transposición que establece una exclusión general de la exoneración de deudas por créditos de Derecho público, basándose en que la satisfacción de estos créditos tienen una especial relevancia para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho, salvo en circunstancias y límites cuantitativos

muy restringidos, al margen de la naturaleza de esos créditos y de las circunstancias que los han originado, y que, por consiguiente, restringe el alcance de las disposiciones nacionales sobre exoneración de deudas que eran aplicables a esta categoría de créditos antes de adoptarse tal normativa, siempre que esta exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.

- 6) El artículo 23, apartado 4, de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece una regla general de exclusión de la exoneración de deudas por créditos de Derecho público, en la medida en que concede un trato privilegiado a los acreedores públicos con respecto a los demás acreedores, siempre que tal exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.
- 7) El artículo 23, apartado 4, de la directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que contempla una limitación de la exoneración de deudas para una categoría específica de créditos mediante el establecimiento de un tope por encima del cual queda excluida esa exoneración, sin que ese tope se fije en función del importe de la deuda en cuestión, siempre que tal limitación esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.
- 8) La Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un legislador decide ejercer la facultad regulada en el artículo 1, apartado 4, de dicha Directiva y extiende la aplicación de los procedimientos que permiten la exoneración de las deudas contraídas por empresarios insolventes a las personas físicas insolventes que no sean empresarios, las normas que devienen aplicables a esas personas físicas en virtud de tal extensión deben ajustarse a las disposiciones del título III de la citada Directiva”.

3. Relevancia para el Derecho interno

3.1. Sentencias del TJUE, 11 de abril de 2024, Julieta, Rogelio y Agencia Estatal de Administración Tributaria, asunto C—687/22, ECLI:EU:C:2024:287, y de 7 de noviembre de 2024, Agencia Estatal de Administración Tributaria y A, S.E.I. y Agencia Estatal de Administración Tributaria, asuntos acumulados C-289/23 y C-305/23, ECLI:EU:C:2024:934

A. Sobre el principio de interpretación conforme.

Si bien el principio de interpretación conforme conlleva que los órganos jurisdiccionales deben interpretar su Derecho interno de conformidad con una directiva únicamente una vez que se produzca la expiración del plazo para su transposición, también es cierto que los Estados miembros deben evitar adoptar disposiciones que puedan comprometer de manera grave el resultado perseguido por la directiva de que se trate.

Pues bien, este principio de interpretación conforme no puede aplicarse durante el tiempo que transcurre entre la entrada en vigor de la directiva y la conclusión del plazo para su transposición.

No obstante, debe tenerse presente que, si los Estados miembros están obligados a garantizar el pleno efecto de las disposiciones del Derecho de la Unión, ello significa que, desde la entrada en vigor de una directiva, los órganos jurisdiccionales deben evitar interpretar el Derecho interno de manera que se comprometa de manera grave la finalidad perseguida por dicha norma.

B. Sobre la restricción al acceso al régimen de exoneración de deudas.

En primer lugar, la sentencia del TJUE, de 7 de noviembre de 2024, se aclara que la lista de causas de restricción al régimen de exoneración del pasivo insatisfecho dispuesta en el art. 23.2 de la Directiva 2019/1023 no es de carácter exhaustivo y, por tanto, es de carácter ejemplificativo. Así pues, la Directiva deja cierto margen a los Estados miembros para que denieguen o restrinjan el acceso a dicho régimen según consideren oportuno, siempre y cuando tales causas estén debidamente definidas y justificadas.

En el caso del Derecho español, en tanto que la norma europea no impone la obligación de concurra una actuación deshonesto o de mala fe para la persona física empresaria no pueda acceder al régimen de exoneración, de tal manera que, mientras las causas de exclusión estén bien definidas y justificadas, los Derechos nacionales pueden prever motivos para dicha restricción no se correspondan con actuaciones deshonestas o de mala fe.

Por último, en lo relativo a las infracciones tributarias muy graves, o contra la Seguridad Social o el orden público, indica el TJUE que corresponde al órgano remitente la decisión acerca de si la norma española no contraviene lo dispuesto en la Directiva al prever la comisión de tales infracciones como causas de restricción al acceso al régimen de exoneración y si, por tanto, se entienden justificadas por un interés legítimo.

C. Sobre la no exoneración de determinadas deudas.

Que la exclusión del régimen de exoneración de determinadas deudas se haya justificado en el Preámbulo de una ley es correcto ya que, según nuestra propia jurisprudencia, tanto las exposiciones de motivos como los preámbulos son partes integrantes de la norma y son pertinentes para su interpretación. Ahora bien, nos encontramos ante el cumplimiento de un requisito de naturaleza formal, de manera que lo siguiente debería ser el examen de dicha justificación desde un punto de vista material, es decir, comprobar si la justificación es acorde con el Derecho nacional, tal y como reitera en sus sentencias el TJUE.

De acuerdo con el TJUE, la relación de deudas no exonerables del art. 23.4 de la Directiva no tiene carácter exhaustivo, lo que se desprende del tenor literal de la norma cuando dice: “[l]os Estados miembros podrán excluir algunas categorías específicas de la exoneración de deudas, (...), en caso de que (...) estén debidamente justificadas, como en los siguientes casos: (...)”. Ahora bien, reitera en numerosas ocasiones la exclusión de determinadas deudas del régimen de exoneración han de estar bien definidas y debidamente justificadas con arreglo al Derecho nacional.

En este sentido, la no exoneración de los créditos públicos como tal se encuentra bien definida en la norma española, si bien es una cuestión de Derecho interno la comprobación de dicha exclusión está debidamente justificada de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional.

4. Conclusiones

Teniendo en cuenta la asimilación de la doctrina del TJUE por parte de nuestra jurisprudencia desde la publicación de las sentencias objeto de comentario, entiendo que el aspecto de mayor interés actualmente es el que se refiere a la debida justificación de las restricciones al acceso al régimen de exoneración y las limitaciones a la exonerabilidad de las deudas.

Entre las causas de exclusión del régimen de exoneración del pasivo insatisfecho se encuentra la del art. 487.1.2º TRLC, conforme a la cual no pueden acceder a dicho régimen quienes hubiesen sido condenados, en los diez años anteriores a la solicitud de exoneración, por infracciones tributarias muy graves, de seguridad social o del orden social, o cuando se hubiese dictado un acuerdo firme de derivación de responsabilidad.

Por otro lado, el art. 489.1.5º TRLC dispone que son no exonerables las deudas por créditos de Derecho público, salvo aquellas cuya gestión corresponda a la AEAT o cuando sean crédito en seguridad social hasta el importe máximo de diez mil euros.

Así pues, nos hallamos ante una causa de exclusión y un tipo de deuda no exonerable que no se contemplaban en la Directiva 2019/1023. Por este motivo, ante la solicitud de interpretación de los apartados 2 y 4 del art. 23 de la Directiva 2019/1023 a fin de confirmar que, efectivamente, nos hallamos ante listados de tipo ejemplificativo y no de carácter exhaustivo, las sentencias objeto de comentario insisten en la necesidad de que las decisiones del legislador nacional dirigidas a la limitación del régimen de exoneración del pasivo insatisfecho estén debidamente fundamentadas de acuerdo con el Derecho nacional.

A este respecto, cabe destacar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba, sección 1ª, de 27 de noviembre de 2024 (núm. de recurso 225/2024), en cuanto a que, con base en la jurisprudencia del TJUE, indica acertadamente que las referencias a la suficiencia de la necesaria justificación de todas aquellas exclusiones y limitaciones en materia de exoneración del pasivo insatisfecho que se prevean en los ordenamientos jurídicos nacionales conlleva la exigencia de comprobar,

desde un punto de vista material, si tales justificaciones están correctamente fundadas; ya que el TJUE lo único que confirma en este sentido es que en España se cumple con el deber formal de justificar tales decisiones. Es lo que en la citada sentencia nacional se hace llamar un “control de justificabilidad”, dirigido a examinar si la excepción es proporcional, es decir, que no afecta a la obligación de los Estados miembros de velar por que los deudores insolventes tengan acceso al menos a un procedimiento que pueda desembocar en la plena exoneración de deudas.

Pues bien, dichas justificaciones, que formalmente se han cumplido en España, se encuentran en el Preámbulo de la Ley 16/2022. En ella, de manera muy sucinta, se dice sobre las causas de exclusión del régimen de exoneración del pasivo insatisfecho que “se establece una delimitación normativa de la buena fe, por referencia a determinadas conductas objetivas que se relacionan taxativamente (*numerus clausus*)”. Pero, teniendo en cuenta que no se proporciona el motivo por el cual se equipara la ausencia de buena fe al hecho de haber sido sancionado por infracción muy grave, cabe preguntarse si se cumple con la doctrina jurisprudencial del TJUE. Es decir, si se cumple en España con el deber de justificar debidamente, conforme al Derecho nacional, esta causa concreta de exclusión del régimen de exoneración de deudas.

De otra parte, en lo que respecta a la no exonerabilidad de las deudas de crédito de Derecho público, en el mismo Preámbulo se dice que tal excepción, junto a otras, se basan “en la especial relevancia de su satisfacción para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho”. De tal manera que se vuelve a plantear la duda acerca de la validez de dicha justificación.

Tales justificaciones parecen ser insuficientes porque, primer lugar, la consideración de la exoneración del pasivo insatisfecho como un derecho de los deudores ya de por sí exige un mayor desarrollo de los fundamentos que sirven para la restricción al acceso a dicho régimen y limitación de las deudas susceptibles de ser exoneradas. Pero, además, debe tenerse presente que la causa de exclusión del art. 487.1.2º TRLC y la limitación a la extensión de la exoneración del pasivo insatisfecho del art. 489.1.5º TRLC puede terminar provocando una diferencia de trato entre el deudor empresario o profesional y el deudor meramente consumidor, ya que se restringe el acceso al régimen de exoneración a quienes hayan sido sancionados por infracciones tributarias o contra la Seguridad Social (lo cual ocurrirá en menor medida si el deudor es consumidor) y las deudas de crédito público son consideradas no exonerables.

En consecuencia, a pesar de que el ámbito subjetivo de aplicación de la norma incluye a la persona física no empresaria como titular del derecho a la exoneración del pasivo insatisfecho, en el propio Preámbulo de la Ley 16/2022 se dice que “[l]a recuperación del concursado para la vida económica, tras el fracaso que el concurso supone, permite al deudor volver a emprender reincorporándose con éxito a la actividad productiva,

(...)”. De tal manera que, si se entendiese que “el deudor (pueda) volver a emprender” se constituye como la finalidad principal del régimen de exoneración del pasivo insatisfecho, dicha voluntad presupone dos cuestiones: la primera, que el deudor intentó sin éxito emprender y, la segunda, que gracias a la exoneración de deudas podrá volver a intentarlo. Es decir, esta excepción al principio de responsabilidad patrimonial universal del deudor *ex art. 1911 CC* parece dirigida al fomento de la actividad empresarial, pero es de aplicación a cualquier clase de deudor persona física (empresario o no); y, dada la regulación actual en el ordenamiento jurídico español, podríamos hallarnos ante un régimen de exoneración del pasivo insatisfecho que no es sensible a las necesidades específicas del deudor empresario o profesional.