

Segunda oportunidad y deudas tributarias*

Javier Lasarte Álvarez**

Presentado: 12 de junio de 2025 – Aceptado: 24 de diciembre de 2025 – Publicado: 15 de julio de 2026

Second chance and tax debts

This article addresses the issue of insolvency proceedings for the restructuring, liquidation, and bankruptcy of companies unable to meet their creditor obligations. Judges are responsible for deciding on payment plans that allow for the continuation of business operations or the company's final liquidation. However, in recent years, the surprising decision has been made to allow individuals without any business activity to access these proceedings. The link between these proceedings and Tax Law lies primarily in the fact that public debts, particularly those owed to the Tax Administration, were previously excluded from judicial decisions—an area that has also seen some significant legal changes.

Es un artículo ubicado en el ámbito de los procedimientos concursales de reestructuración, liquidación e insolvencia de empresas que no podían atender al pago de los créditos de sus acreedores, correspondiendo a los jueces adoptar las decisiones sobre planes de pagos que permitieran la continuidad de las actuaciones empresariales o su liquidación definitiva. Pero en los últimos años se ha generalizado la sorprendente decisión de que también las personas físicas sin ningún tipo de empresa ni de actuación empresarial alguna pueden acudir a este procedimiento. El enlace de estos procedimientos con el Derecho Tributario se basa fundamentalmente en que los créditos públicos, y en particular los procedentes de deudas a la Administración Fiscal, quedaban al margen de las decisiones judiciales, un ámbito en el que también se han producido algunas modificaciones jurídicas de interés

Keyword: Tax law; insolvency proceedings; Business continuity; Tax debts cancellation; European conformity.

* En homenaje afectuoso a Adriano Di Pietro, Catedrático de Derecho Tributario de la Universidad de Bolonia, que nos abrió puertas de la fiscalidad de la Unión Europea.

** Universidad Pablo de Olavide (Spain); ✉ jlalv@upo.es
Profesor Emérito, Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: 1. Introducción – 2. Sobre los marcos de estructuración de empresas, insolvencia y exoneración de deudas – 2.1. Directiva (UE) 2017/1132 de 14 de junio de 2017 – 2.2. Directiva (UE) 2019/1023 de 20 de junio de 2019 – 3. Sentencia del Tribunal de Justicia (sala segunda) de 11 de abril de 2004, asunto c-687/22 – 4. Sentencia del Tribunal de Justicia (sala segunda) de 7 de noviembre de 2024, asuntos c-289/2023 y c-305/23 – 5. El régimen de los créditos tributarios en el procedimiento de exoneración de deudas – 6. Breve consideración final

1. Introducción

Estas páginas traen causa de la lectura de dos sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia europeo en 2024, la primera el 11 de abril y la segunda el 7 de noviembre. Empresarios y personas físicas españolas, que habían sido concursadas por la falta de pago de sus deudas, solicitaron la exoneración de créditos de Derecho público reclamados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, según la cual eran improcedentes las peticiones de los deudores, precisamente por el carácter o naturaleza de esos créditos. Y ambos casos llegaron al Tribunal de Justicia a través de las cuestiones prejudiciales que fueron tramitadas por los Jueces españoles.

Se trata por tanto de asuntos de interés fiscal nacidos en el contexto particular de los concursos de acreedores. Y ello nos ha llevado en primer lugar a exponer algunas cuestiones generales de este complejo ámbito judicial para que el lector se sitúe con comodidad en tal escenario. En segundo lugar, nos ocuparemos de comentar con brevedad las cuestiones jurídicas de mayor relevancia de ambas Sentencias, que se pronunciaron implícitamente a favor de la Agencia Tributaria sin decirlo de manera expresa y envolviendo algunos de los argumentos jurídicos en una oscura redacción. Por último, se resume la regulación específica de los créditos de Derecho público en nuestro ordenamiento nacional.

2. Sobre los marcos de estructuración de empresas, insolvencia y exoneración de deudas

Hace tiempo que las Directivas europeas se vienen ocupando de la regulación de las sociedades mercantiles, protagonistas de actuaciones empresariales, con el fin de proteger los intereses de los socios y de los terceros vinculados a las mismas; atienden también a disposiciones que afectan a empresarios individuales. Dichas Directivas perseguían la armonización de las normas de los Estados miembros con el fin de impulsar y fortalecer el mercado interior, escenario básico de la construcción de Europa. El inicio de esta regulación fue la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, cuyo título declaraba que esa era su finalidad por lo que respectaba a las sociedades definidas en el artículo 58, apartado 2 del Tratado de Roma entonces vigente:

“Por sociedades se entiende las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas, y las demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo.”

Este objetivo de la Comunidad Económica Europea dio lugar a múltiples Directivas posteriores que fueron ampliando su contenido y complicando las normas nacionales de los Estados miembros. La armonización de ordenamientos jurídicos bien asentados en sus respectivos territorios es siempre difícil. La enumeración en estas páginas de las disposiciones dictadas sería inoportuna. Nos limitamos a citar la Directiva 2012/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, que parece haber copiado su título de la citada Directiva 68/151 pues declara la finalidad de proteger a los socios y a los terceros por lo que respecta a las sociedades definidas en el artículo 54,

párrafo segundo, del Tratado vigente en ese momento (que mantiene el Texto del artículo 58 del Tratado de Roma).

2.1. Directiva (UE) 2017/1132 de 14 de junio de 2017

Cinco años más tarde se aprueba la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2017 sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades, cuyo contenido es mucho más amplio y complejo que el alcance de las normas antes citadas. Es un documento extenso. Su exposición de motivos tiene nada menos que 81 considerandos, en los que expone sus objetivos con explicaciones de distinto carácter, a los que siguen 168 artículos y varios anexos. Esta nueva norma prestó particular atención a un asunto que enmarcará la cuestión que suele ser designada como *segunda oportunidad* otorgada a los empresarios de buena fe. Nos referimos a los procedimientos de reestructuración, liquidación o insolvencia de las sociedades e incluso de su posible eliminación en los registros públicos. Estamos en el ámbito del Derecho Concursal, es decir, ante los concursos de acreedores que suelen conducir a la desaparición de dichas entidades empresariales a causa de que no pueden atender debidamente al pago de sus deudas con el consiguiente daño de los titulares de sus créditos.

La expresión *segunda oportunidad* aparece en nuestro ordenamiento en el título de la Ley 25/2015, de 28 de julio, (que traía causa del Real Decreto-ley de 2 de febrero de ese mismo año) *de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social* con un amplio contenido. El preámbulo de esta Ley explicaba que la salida de la anterior crisis económica había sido un éxito en nuestra sociedad; pero que muchos españoles seguían padeciendo las consecuencias de la recesión, razón por la que los poderes públicos debían ofrecer soluciones efectivas a todos los ciudadanos, encaminadas al bien común, a la seguridad jurídica y a la justicia. Y añadía:

“En este ámbito se enmarca de manera muy especial la llamada legislación sobre segunda oportunidad. Su objetivo no es otro que permitir lo que tan expresivamente describe su denominación: que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer.

La experiencia ha demostrado que cuando no existen mecanismos de segunda oportunidad se producen desincentivos claros a acometer nuevas actividades e incluso a permanecer en el circuito regular de la economía. Ello no favorece obviamente al propio deudor, pero tampoco a los acreedores ya sean públicos o privados. Al contrario, los mecanismos de segunda oportunidad son desincentivadores de la economía sumergida y favorecedores de una cultura empresarial que siempre redundará en beneficio del empleo.”

Es una inesperada delimitación de su significado. Pero por lo que respecta a su contenido esta Ley 25/2015 es un cajón de sastre que predica una ambiciosa moral política y social que nos lleve a un bienestar general mediante ayudas económicas a todos los ciudadanos con problemas financieros. Comienza modificando la ley concursal y atendiendo a los deudores hipotecarios sin recursos y acaba dictando medidas en el ámbito de la Administración de Justicia. Estas pretensiones legales pueden ubicarse entre una epístola moral y el sueño de una noche de verano.

Llegados a este punto, y volviendo a los citados procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, entramos en un mundo económico y jurídico difícil, cuya principal finalidad es que los acreedores puedan ver satisfechos sus créditos total o, al menos, parcialmente y los empleados de esas empresas sufran el menor daño económico posible, sin olvidar que cualquier desaparición por esta causa de gestores de actividades económicas que actúan en el mercado único europeo debilita su eficacia y asentamiento (aunque en cierta medida también cabe interpretar que lo fortalece con la tarea de limpiar el huerto de malas hierbas). Es pues imprescindible que el ordenamiento armonizador de Europa busque la uniformidad de las regulaciones de los Estados

miembros y quiera hacer efectivos y públicos estos procedimientos. El artículo 20 de la Directiva 2017/132 (completado más adelante por el artículo 34) establece que los registros mercantiles, a través de su sistema de interconexión, informen sin demora sobre la apertura y clausura de los repetidos procedimientos, incluida la eliminación de la sociedad en su registro correspondiente, cosa que deben hacer gratuitamente y sin demora.

2.2. Directiva (UE) 2019/1023 de 20 de junio de 2019

La Comisión de la Unión Europea no tardó en considerar que la Directiva 2017/132 era una disposición insuficiente que rápidamente había quedado obsoleta. Así que preparó una nueva propuesta y aceleró los trámites ante el Comité Económico y Social y, en este caso, ante el Comité de Regiones, logrando su aprobación por el Parlamento y el Consejo antes de que se hubieran cumplido dos años desde su entrada en vigor. Nos referimos a 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)*. Un título ambicioso. En las páginas que siguen solo pretendemos una descripción general del escenario jurídico construido por esta disposición europea en que se sitúan las dos sentencias del Tribunal de Justicia a que nos referiremos a continuación.

Esta norma delimita en el artículo 1.1 el objeto y ámbito de su aplicación, con cierta reiteración en las cuestiones que aparecen en su propio título. Dice así:

“1. La presente Directiva establece normas sobre:

- a) los marcos de reestructuración preventiva disponibles para los deudores en dificultades financieras cuando la insolvencia sea inminente, con objeto de impedir la insolvencia y garantizar la viabilidad del deudor;
- b) los procedimientos para la exoneración de las deudas contraídas por empresarios insolventes, y
- c) las medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas.”

Esta es la clave del edificio que pretende construir el legislador europeo: marcos de reestructuración empresarial, insolvencia y exoneración de deudas y sus correspondientes procedimientos. Dejamos constancia de que el artículo 1.2 enumera un nutrido grupo de posibles deudores a los que no serán aplicables los procedimientos enumerados, tales como las entidades de crédito, las empresas de seguros y reaseguros, los organismos públicos y “las personas físicas que no tengan la condición de empresario”. Pero este mismo artículo, en el apartado 4, habilita a los Estados miembros para admitir la aplicación de dichos procedimientos a “personas físicas insolventes que no sean empresarios”; lo que supone que cualquier persona física que no pueda atender al pago sus deudas tiene abierto el camino de un concurso de acreedores, en cuyo contexto se aplicarán esos procedimientos. La exposición de motivos de la Directiva explica así esta decisión:

“(21) El sobreendeudamiento de los consumidores constituye un asunto de gran importancia económica y social y está estrechamente relacionado con la reducción del exceso de deudas. Además, a menudo no es posible establecer una distinción clara entre las deudas del empresario derivadas de su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional y aquellas en que haya incurrido fuera del marco de esas actividades. Los empresarios no disfrutarían efectivamente de una segunda oportunidad si tuviesen que pasar por procedimientos distintos, con diferentes condiciones de acceso y plazos de exoneración, para obtener la exoneración de sus deudas empresariales y de sus otras deudas fuera del marco de su actividad empresarial. Por tales razones, aunque la presente Directiva no incluye normas vinculantes en materia de sobreendeudamiento de

los consumidores, conviene recomendar a los Estados miembros que apliquen también a los consumidores, en el plazo más breve posible, las disposiciones de la presente Directiva en materia de exoneración de deudas.”

En principio parece una explicación razonable. Pero no nos resulta convincente, como veremos más adelante.

1.^o) Reestructuración empresarial, suspensión de ejecuciones singulares y exoneración de deudas

Por lo que respecta a la *reestructuración*, el artículo 2.1 de la Directiva dice:

“1) A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por: «1) reestructuración»: aquellas medidas destinadas a la reestructuración de la empresa del deudor que incluyen la modificación de la composición, las condiciones o la estructura de los activos y del pasivo o cualquier otra parte de la estructura del capital del deudor, como las ventas de activos o de partes de la empresa y, cuando así lo disponga la normativa nacional, la venta de la empresa como empresa en funcionamiento, así como cualquier cambio operativo necesario o una combinación de estos elementos;”

El Diccionario de la Real Academia Española la define con máxima economía de palabras: “Modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto, organización, etc.”. No hay nada que oponer a que la Directiva, tratándose de una norma legal, haya preferido esa amplia y ambigua explicación (nos permitimos recordar que lo definido no debe entrar en la definición), en la que solo se habla de “reestructuración de una empresa”, de modo que no se refiere a las personas físicas que no son empresarios, cuyos problemas económicos vienen tantas veces de la mala suerte, la pobreza o el descontrol de la forma de vida.

El citado artículo 2.1 de la Directiva se ocupa también del siguiente concepto:

“4) «suspensión de ejecuciones singulares»: toda suspensión temporal, concedida por una autoridad judicial o administrativa o por ministerio de la ley, del derecho de un acreedor a ejecutar un crédito frente a un deudor y, cuando así lo disponga la normativa nacional, también frente a terceros prestadores de garantías, en el contexto de un procedimiento judicial, administrativo u otro, o suspensión del derecho de embargar o ejecutar los activos o la empresa del deudor por medios extrajudiciales;”

Por último, el repetido artículo 2.1 define la exoneración de deudas:

“10) «plena exoneración de deudas»: la exclusión de la ejecución frente a los empresarios del pago de las deudas pendientes exonerables o la cancelación de las deudas pendientes exonerables como tales, en el marco de un procedimiento que podría incluir la ejecución de activos o un plan de pagos, o ambos;”

En el Diccionario citado aparece la *acción de exonerar* con el significado, entre otros, de eximir, dispensar, descargar de peso u obligación, indultar o perdonar. Es pues aceptable la expresión del legislador que se refiere a la *plena exención de deudas*.

2.^o) Objetivos de la Directiva.

Llegados a este punto debemos exponer con brevedad que no todos los créditos son susceptibles de exoneración, cuestión relevante en la que se asientan las dos sentencias del Tribunal de Justicia que comentaremos luego. El artículo 6.4 de la Directiva (UE) 2019/1023 establece que los Estados miembros podrán excluir de la exoneración determinados créditos siempre que esté debidamente justificado y que su ejecución no ponga en peligro la reestructuración empresarial o que la suspensión provoque un daño injusto a los acreedores. En su momento nos ocuparemos de la relación de créditos que pueden ser objeto de exclusión que aparece en el artículo 23.4 de la Directiva. Limitándonos a los textos antes transcritos queda claro que los procedimientos que conducen a la reestructuración, la paralización de las ejecuciones singulares de créditos o la exoneración de deu-

das están referidos a las empresas; y así lo confirma el primer apartado de su exposición de motivos, que explica lo siguiente:

“(1) El objetivo de la presente Directiva es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior y eliminar los obstáculos al ejercicio de las libertades, tales como la libertad de circulación de capitales y la libertad de establecimiento, resultantes de las diferencias entre las normativas y los procedimientos nacionales en materia de reestructuración preventiva, insolvencia, exoneración de deudas e inhabilitación. La presente Directiva pretende eliminar tales obstáculos sin que ello afecte a los derechos fundamentales y libertades de los trabajadores, garantizando que: las empresas y empresarios viables que se hallen en dificultades financieras tengan acceso a marcos nacionales efectivos de reestructuración preventiva que les permitan continuar su actividad; que los empresarios de buena fe insolventes o sobreendeudados puedan disfrutar de la plena exoneración de sus deudas después de un período de tiempo razonable, lo que les proporcionaría una segunda oportunidad; y que se mejore la eficacia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, en particular con el fin de reducir su duración.”

Esta primera explicación del principal objetivo de la Directiva solo se refiere a las “empresas y empresarios viables con dificultades financieras”, y en particular a “empresarios de buena fe insolventes o sobreendeudados”. Se pretende así el fortalecimiento del mercado interior europeo. Si se admite al mismo tiempo que esos procedimientos de ayuda a las sociedades y empresas individuales también son aplicables a las personas físicas, ajenos al mundo empresarial, que no pueden atender al pago de sus créditos esta vía jurídica y sus complejos mecanismos se quedan sin lógica interna. No son una misma cosa. El esfuerzo por mantener el mercado único ayudando a protagonistas *de buena fe* (un concepto jurídico indeterminado) en sus actividades y negocios cuando se encuentran en dificultades financieras es un camino saludable para reforzar la seguridad del mercado y el nivel económico necesario. *Es la economía*, argumento imbatible que debe ser tenido en cuenta por las empresas, sus acreedores y trabajadores, los jueces de los correspondientes concursos, el propio Estado y el aparato de la Unión Europea.

En cambio, abrir este camino a las personas físicas en general ajenas a los negocios nos parece inoportuno porque, en la mayoría de los casos, son situaciones lamentables que deben ser encausadas y atendidas en una sociedad digna de nuestro tiempo por el camino de la beneficencia, de la caridad, de la nivelación de la riqueza nacional o la determinación de una renta mínima de los ciudadanos; y ello, aunque todos seamos conscientes de las dificultades de estas soluciones. Son problemas que no deben ser judicializados, salvo en los casos extremos en los que el deudor, teniendo medios para cubrir sus créditos se niegue a ello o que las condiciones leoninas dispuestas por el acreedor hayan roto el equilibrio natural del acuerdo entre ambas partes (también hay que defender la fortaleza del mercado interior desde estos puntos de vista). Nos ha llamado la atención la oportuna crítica sobre este asunto de Luis MONTILLA ARJONA, *Perspectivas de la Ley de segunda oportunidad de la persona física*, Revista General de Derecho Procesal, n.º 46, 2018.

La Directiva intuye la disparidad entre uno y otro grupo de peticionarios de la segunda oportunidad y hace un breve comentario inesperado en la exposición de motivos en búsqueda de una solución correcta que distinga lo que debe ser distinguido:

“(98) Es preciso que la Comisión lleve a cabo un estudio para valorar la necesidad de presentar propuestas legislativas para tratar la insolvencia de las personas que no ejercen una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, y que, en su condición de consumidores, de buena fe, no disponen temporal o permanentemente de los medios para pagar las deudas al vencimiento de estas. Dicho estudio debe investigar si necesita protegerse el acceso de esas personas a bienes y servicios básicos, con el fin de garantizarles unas condiciones de vida dignas.”

Debemos pues tener un grado razonable de comprensión o de piedad con los *consumidores de buena*

fe. He aquí un ejemplo insuperable de concepto jurídico indeterminado invocado nada menos que por las tres altas instituciones de la Unión Europea.

Una atenta lectura del considerando (2) de la exposición de motivos nos enseña que la reestructuración es una solución que pretende “permitir a los deudores con dificultades financieras continuar su actividad empresarial”, lo cual evitará “la liquidación innecesaria de empresas viables” y ayudará a eludir la pérdida de puestos de trabajos y de conocimientos. No obstante, frente a este constructivo deseo, el comentario (3) de dicho preámbulo no duda en afirmar con dureza:

“Al mismo tiempo, las empresas no viables sin perspectivas de supervivencia, deben liquidarse lo antes posible. Cuando un deudor en dificultades financieras no es económicamente viable o no puede recuperar fácilmente la viabilidad económica, los esfuerzos de reestructuración pueden provocar la aceleración y la acumulación de las pérdidas en detrimento de los acreedores, los trabajadores y otros interesados, así como de la economía en su conjunto.”

Este es pues el difícil contexto en el que hay que ubicar los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración en defensa del mercado interior. Los redactores de la Directiva conocen los múltiples problemas a los que se enfrenta esta vía jurídica que hacen dudar de su pretendida eficiencia. Veamos algunas advertencias de su exposición de motivos.

El párrafo (4) trata de las múltiples diferencias de regulación de estos procedimientos entre los Estados miembros, refiriéndose en particular a la duración del plazo de exoneración de deudas y las condiciones en que puede concederse; y en el (5) dice que en muchos de esos Estados “son necesarios más de tres años para que los empresarios que sean insolventes pero de buena fe puedan obtener una exoneración de sus deudas y empezar de nuevo”, lo cual provoca que trasladen sus actividades a otro territorio comunitario; pero nos preguntamos cuántos empresarios insolventes de buena fe pueden adoptar y financiar tal decisión. Lamentablemente, asoman procedimientos ineficientes y deficientes empresas, lo que lleva a bajos porcentajes de recuperación empresarial. Responde a la realidad la advertencia que aparece en el considerando (7): las pequeñas y medianas empresas no tienen recursos para asumir los riesgos de las actividades transfronterizas. Y el (13) reclama reestructuraciones preventivas que cumplan principios mínimos de eficiencia.

Nos permitimos transcribir el párrafo (16) que contiene un resumen de los objetivos que quiere alcanzar la ambiciosa Directiva 2019/1023 en los procedimientos referidos de reestructuración y exoneración. Requiere una lectura atenta y cierto espíritu crítico ante los legisladores europeos.

“(16) La eliminación de los obstáculos a la reestructuración preventiva efectiva de deudores viables en dificultades financieras contribuye a minimizar la pérdida de puestos de trabajo y las pérdidas de valor para los acreedores en la cadena de suministro, permite preservar los conocimientos técnicos y las capacidades y, por lo tanto, beneficia a la economía en general. Facilitar la exoneración de deudas a los empresarios contribuiría a evitar su exclusión de la actividad económica y les permitiría reanudar las actividades empresariales, aprendiendo de su experiencia anterior. Además, la reducción de la duración de los procedimientos de reestructuración contribuiría a incrementar los porcentajes de recuperación de los acreedores, ya que el paso del tiempo normalmente solo se traduce en una mayor pérdida de valor del deudor o de su empresa. Por último, unos marcos eficientes de reestructuración preventiva, insolvencia y exoneración de deudas permitirían evaluar mejor los riesgos de las decisiones sobre préstamos y créditos, y facilitarían la adaptación de los deudores insolventes o sobreendeudados, al reducir al mínimo los costes económicos y sociales derivados de sus procesos de desapalancamiento. La presente Directiva debe permitir a los Estados miembros flexibilidad para aplicar principios comunes, respetando al mismo tiempo los ordenamientos jurídicos nacionales. Los Estados miembros deben poder mantener o introducir en sus ordenamientos jurídicos nacionales marcos de reestructuración preventiva distintos de los previstos en la presente Directiva.”

3º) ¿Son objetivos fáciles de alcanzar?

Si todo ello pudiera conseguirse los empresarios de buena fe con dificultades financieras, y en particular las pequeñas y medianas empresas, vivirían en una especie de paraíso económico en el que sus problemas quedarían resueltos con la consiguiente pervivencia en un único mercado común europeo, cuya fortaleza nos beneficiaría a todos los ciudadanos de tan comprensivo y generoso territorio. El ensueño de moralistas que quieren vivir en una sociedad perfecta y sin sobresaltos económicos y sociales, que atienda con prontitud a los insolventes gracias a un buen sistema de alertas tempranas e impulse a los representantes de los trabajadores, como puede verse en los párrafos (22) y (23) del preámbulo. El resultado será una sociedad a la que todos querremos pertenecer.

“(35) Para lograr un justo equilibrio entre los derechos del deudor y los de los acreedores, una suspensión de ejecuciones singulares debe aplicarse por un plazo máximo de cuatro meses. No obstante, las reestructuraciones complejas pueden requerir más tiempo. Los Estados miembros deben poder establecer que, en esos casos, la autoridad judicial o administrativa pueda acordar prórrogas del plazo inicial de la suspensión. Cuando una autoridad judicial o administrativa no tome una decisión sobre la prórroga de una suspensión antes de que venza, la suspensión debe dejar de tener efectos al término del plazo de suspensión. En aras de la seguridad jurídica, la duración total de la suspensión debe limitarse a 12 meses. Los Estados miembros deben poder prever una suspensión indefinida cuando el deudor devenga insolvente según la normativa nacional. Los Estados miembros deben poder decidir si una breve suspensión provisional en espera de la resolución de la autoridad judicial o administrativa sobre el acceso al marco de reestructuración preventiva debe estar sujeta a los plazos establecidos en la presente Directiva.”

Los responsables de este párrafo (que tanto insisten en la palabra *suspensión* en su precaria redacción) parecen estar lejos de los tiempos habituales de los conflictos judiciales y administrativos.

Todas estas cosas nos han retrotraído a lejanos momentos de lectura de la *Epístola moral a Fabio*, que frente a estas normas europeas tiene la ventaja de que solo son 77 tercetos con belleza literaria, mientras que las simples explicaciones de la Directiva ocupan nada menos que 101 apartados, cada uno de ellos con muchas más palabras y menos armonía que los versos de Fernández de Andrada.

*Fabio, las esperanzas cortesanas
prisiones son do el ambicioso muere
y donde al más activo nacen canas.
El que no las limare o las rompiere,
ni el nombre de varón ha merecido,
ni subir al honor que pretendiere.*

Por ese camino van muchas de las *esperanzas europeas*. Antes de que las actuaciones judiciales y administrativas atemperen los citados procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración habrá que disponer de normas jurídicas convincentes que permitan solucionar los problemas económicos de empresas y de personas ajenas a las actividades empresariales de buena fe pero insolventes o sobreendeudados. A este generoso objetivo se le suele designar como *segunda oportunidad*. Será muy difícil que los citados procedimientos den resultados satisfactorios; la propia Directiva refleja este temor en el siguiente párrafo del preámbulo:

“(92) Es importante recoger datos fiables y comparables sobre los resultados de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas para supervisar la puesta en práctica y la aplicación de la presente Directiva. Por consiguiente, los Estados miembros deben recoger y agregar datos suficientemente detallados para que sea posible la exacta evaluación de cómo funciona en la práctica la presente Directiva y deben comunicar tales datos a la Comisión.”

Remitimos al lector al artículo de Matilde CUENA CASAS *Incertidumbres alrededor de la Segunda Oportunidad*, Revista General de Insolvencias y reestructuraciones, n.º 12, 2024, en el que expone una opinión que compartimos: la buena fe hay que apreciarla tanto en el comportamiento del deudor como del acreedor.

Por último, vamos a referirnos al párrafo siguiente del preámbulo de la Directiva 2019/1023 que también nos permitimos transcribir:

“(100) Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros porque las divergencias entre los marcos nacionales de reestructuración e insolvencia seguirían suponiendo un obstáculo a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento, sino que pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.”

En nuestra opinión, estas líneas son una prueba final de que la Comisión, que redactó la propuesta de esta Directiva, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, que la aprobaron como disposición jurídica, eran conscientes de que sería muy difícil cumplir sus objetivos armonizadores a causa de las diferencias de las normas nacionales de los Estados miembros. Así que invocaron el conocido principio de subsidiaridad para avisar de que se verían obligados a dictar nuevas medidas, dejando sentado que dicha Directiva había respetado el principio de proporcionalidad, con el fin de aducir que esas posibles medidas no serían necesarias porque las citadas instituciones europeas hubieran faltado a la prudencia y al buen sentido a la hora de sus decisiones, sino por la resistencia de los Estados miembros a su armonización jurídica en asuntos tan delicados para la estabilidad y energía del mercado común.

3. Sentencia del Tribunal de Justicia (sala segunda) de 11 de abril de 2004, asunto C-687/22

A) Partes del litigio.

Esta sentencia, que es la primera de dicho Tribunal sobre la exoneración de deudas regulada en la Directiva 2019/1023, trae causa de un conflicto entre dos personas físicas, citadas como Julieta y Rogelio, frente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria española. Ambas personas se declaraban concursadas, es decir, consideradas deudores en un procedimiento de concurso de acreedores, en el que solicitaron la exoneración plena de sus deudas fiscales al amparo de las normas de la Unión Europea y de España como Estado miembro, sobre la cuestión que ha dado en denominarse *segunda oportunidad*. El texto de dicha sentencia no dice nada del carácter profesional de esas dos personas; pero puede deducirse que se trata de empresarios porque cuando el Tribunal enumera las disposiciones de la Directiva 2019/1023 aplicables en este caso de exoneración de deudas no cita ninguna de las que se refieren a la posibilidad de reclamar por esta vía jurídica a personas físicas sin actividad empresarial; esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que también se citen como Derecho de la Unión Europea algunos de los considerandos de la exposición de motivos (que no son propiamente normas jurídicas, pero deben ser tenidos en cuenta a efectos de interpretación) que solo hacen referencia a las empresas.

Julieta y Rogelio hablaban en concreto de una deuda total de 192.366,21 euros que habían contraído con la citada Agencia Estatal, la cual se oponía a tal petición porque se consideraba titular de un crédito de Derecho público privilegiado ajeno a la exoneración, nacido del impago de tributos gestionados por la misma (que no se citan expresamente).

B) El conflicto.

La consecuencia fue que los citados deudores presentaron el 3 de marzo de 2021 ante el Juzgado de Primera Instancia de Denia (Alicante) una demanda de exoneración plena de esa deuda por el importe antes citado. Cuatro meses más tarde, el 30 de julio de 2021, este Juzgado concedió la exoneración de deudas, de la cual se excluían expresamente los 192.366,21 euros dado su carácter de crédito de Derecho público. Pero los deudores no se conformaron y elevaron el litigio a la Audiencia Provincial de Alicante, la cual, conforme al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, presentó ante el Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial el 12 de octubre de 2022, recibida por este alto Tribunal el 7 de noviembre de 2022, que dictó sentencia el 11 de abril de 2024.

Antes de esta última fecha se habían dictado varias normas sobre el alcance de los procedimientos que daban cuerpo a la segunda oportunidad de las empresas para seguir con sus negocios y evitar que su desaparición debilitara el mercado único europeo. Todas ellas eran disposiciones complejas, tanto las aprobadas por la Unión Europea como las dictadas por los Estados miembros, a los que esas primeras normas jurídicas dejaban un amplio margen para su propia regulación, causando los consiguientes daños a la necesaria armonización jurídica europea. Por ello, simplificamos este comentario aludiendo al precepto más relevante que aparece en el primer párrafo de la Sentencia:

“1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto 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 estructuración e insolvencia) (DO 2019, L 172, p. 18; corrección de errores en DO 2022, L. 43, p. 94; en lo sucesivo, «Directiva sobre reestructuración e insolvencias»).”

¿Por qué era tan importante para el Tribunal de Justicia el artículo 23.4 de la Directiva? La respuesta la encontramos en el primer párrafo de ese precepto, que en la versión española decía lo 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 estén debidamente justificadas, en los siguientes casos:...”

En la enumeración de esos casos aparecían las deudas garantizadas, las derivadas de sanciones penales, de responsabilidad extracontractual o de las relaciones de familia, las contraídas después de la solicitud o la apertura del procedimiento de exoneración y las derivadas de los costes de dicho procedimiento. Pero no se citaban las deudas derivadas del impago de tributos. En consecuencia, para que la decisión de la Agencia Tributaria de España afirmara que sus créditos no podían ser exonerados había que fundamentar previamente que la relación de dicho artículo 23.4 no tenía carácter exhaustivo y que la exclusión de tales créditos del procedimiento de exoneración estaba debidamente regulada y justificada por nuestra legislación nacional. Más adelante nos ocuparemos de este asunto, que fue elevado como segunda cuestión prejudicial.

Conviene dejar constancia de que la Directiva (UE) 2019/1023 fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de junio de 2019 y entró en vigor 20 días más tarde, es decir, el 15 de julio de 2019. Y en cuanto a la transposición de la misma, según su artículo 34.1 debían realizarla los Estados miembros antes de 17 de julio de 2021. No obstante, dicha transposición se hizo por la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, que entró en vigor el 26 de septiembre de este año; esta es la norma que asumió la reforma del Texto Refundido de la Ley Concursal aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo. Por lo que respecta a las personas físicas recurrentes, su primera actuación contra la respuesta negativa de la citada Agencia Estatal fue el 3 de marzo de 2021, después de la entrada en vigor de dicha Directiva y antes de que acabara el plazo de su transposición por parte

de los Estados miembros. Había que tener en cuenta estas fechas para saber si las disposiciones europeas y españolas fueron debidamente aplicadas en este caso, aunque, desde nuestro punto de vista, esta era una cuestión de interés secundario. Si el lector está interesado en este asunto puede consultar el artículo de Carlos GÓMEZ ASENSIO *Exoneración del pasivo insatisfecho y crédito público*, en el que comenta esta primera Sentencia, publicado en la Revista General de Insolvencias y reestructuraciones, n.º 13, 2024. También nos remitimos a un breve informe (fácil de localizar en Google) sobre dicha Sentencia redactado por Alberto DÍAZ MORENO con el título de *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*.

C) Cuestiones prejudiciales elevadas al Tribunal de Justicia.

La Sentencia comentada se ocupa de las tres cuestiones prejudiciales presentadas por la Audiencia Provincial de Alicante.

Primera cuestión prejudicial

“30. Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de interpretación conforme es aplicable a una situación en la que los hechos se produjeron después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva sobre reestructuración e insolvencia, pero antes de la expiración del plazo de transposición de dicha Directiva.”

El *principio de interpretación conforme* parte de la idea de que los Estados miembros deben descartar toda interpretación de las disposiciones nacionales contrarias al Derecho comunitario; se trata pues de afirmar la primacía de las normas dictadas por la Unión Europea. Por tanto, la respuesta del Tribunal fue negativa en consonancia con las fechas antes citadas en que se produjeron los actos o hechos jurídicos correspondientes. Le resultó fácil responder lo siguiente en el párrafo 1 de su fallo:

“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 dicha Directiva y de la transposición de la misma al Derecho nacional.”

Segunda cuestión prejudicial:

Esta segunda cuestión según el Tribunal es en realidad la tercera elevada por la Audiencia Provincial de Alicante (nos parece acertada esta alteración porque pone un orden lógico más convincente). El Tribunal europeo la resume en los términos siguientes:

“36. Mediante su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia, si el artículo 23, apartado 4, de la Directiva sobre reestructuración e insolvencia debe interpretarse en el sentido de que la relación de categorías específicas de créditos que figura en él tiene carácter exhaustivo o no y si, en caso de respuesta negativa, los Estados miembros tienen la facultad de excluir de la exoneración de deudas categorías específicas de créditos distintas de las enumeradas en esta disposición, siempre que tal exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.”

Según la Sentencia la lista de deudas que pueden excluirse de la exoneración, según el citado artículo 23.4, no tiene carácter exhaustivo. Es cierto que en la primera versión española decía literalmente que tal decisión podía adoptarse “en los siguientes casos”, expresión de la que cabía deducir que se trataba de una enumeración cerrada. Pero en la edición francesa de esa Directiva aparece

la expresión “en ce qui concerne notamment” (que la Sentencia traduce como “en lo que respecta en particular a...”); y las demás versiones lingüísticas utilizan palabras que tienen el mismo significado. Hubo pues que cambiar esa errónea traducción al español, como puede comprobarse en la corrección que consta en el Diario Oficial de la Unión Europea I. 172, de 26 de junio de 2019 para introducir la expresión “como en los siguientes casos”. (Este problema fue advertido por la Audiencia Provincial de Alicante). Por tanto, el Tribunal afirma en el párrafo 2 de su fallo:

“El artículo 23, 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.”

Esta interpretación, que se acoge a la literalidad de la norma, parece bien fundamentada porque exige que la exclusión de cualquier otro crédito debe estar *debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional*. Las dudas que emanan de una traducción inexacta del precepto, que puede llevar a discutirlo en las más altas instancias judiciales, nos obligan a pedir mayor atención en el cumplimiento de sus obligaciones a los servicios de traducción. Este ejemplo es una prueba de las dificultades inherentes a las múltiples versiones de los documentos oficiales en las lenguas de los Estados miembros de nuestra Torre de Babel.

Por otra parte, no debemos olvidar que, si se atribuyen tantas competencias de regulación a dichos Estados, en particular en el ámbito de las directivas, habrá demasiadas disparidades en la laboriosa construcción de la Unión Europea, lo cual puede ser perjudicial para la concepción de una Europa unida. Por supuesto, un amplio número de Estados, cada uno de ellos con sus propias normas nacionales, se resistirán a aceptar la armonización; y estos Estados y la propia Unión Europea encontrarán razones suficientes para justificar las diferencias de regulaciones interestatales. Todos debemos comprender estas situaciones y facilitar su aceptación, exigiendo al mismo tiempo que estén debidamente justificadas la necesidad o conveniencia de disposiciones específicas nacionales, lo cual facilitará la integración jurídica y política de Europa.

Por último, el Tribunal de Justicia no se ha ocupado de orientar a los Jueces que hacen la consulta prejudicial ni a los lectores en general cuándo deben entender que está *debidamente justificada* la decisión de un Estado miembro de excluir de la exoneración un determinado crédito que no aparezca en el artículo 23 citado. Y tampoco se pronuncia sobre si esa justificación debe aparecer en normas legales del Estado correspondiente (que es nuestra opinión) o puede dejarse a la interpretación de los Jueces nacionales o de los juristas en general que intervengan en estos asuntos. Estimamos que esta omisión es relevante porque en la documentación consultada hemos encontrado algunas referencias que admiten esta segunda opción (que no compartimos como regla general), como veremos a continuación.

Tercera cuestión prejudicial:

Pasemos ahora a la última cuestión prejudicial (la segunda en el orden seguido por la Audiencia Provincial). Este órgano jurisdiccional español la expone en los siguientes términos en el apartado 25.2 de la Sentencia:

“¿Es compatible con el art. 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 TRLC [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 aquella?”

La primera pregunta que hace la Audiencia Provincial está formulada con claridad y oportunidad: desea saber si el artículo 23.4 de la Directiva (UE) 2019/1023, que otorga a los Estados miembros

la facultad de excluir de la exoneración a determinados créditos (no mencionados en ese precepto) siempre que se justifique debidamente tal decisión, es compatible con el artículo 489.5 del Texto Refundido de la Ley Concursal, que declara excluidos los créditos de Derecho público sin facilitar ninguna explicación. Estando así las cosas, el Tribunal de Justicia debería haber expuesto con claridad que esos dos preceptos no eran compatibles, con la consiguiente declaración de la expulsión de nuestro ordenamiento de ese artículo 489.5; y si dicho Tribunal los estimaba compatibles debería exponer sus razones con la suficiente claridad. En cuanto a la segunda pregunta sobre si esta concreta normativa española compromete o perjudica los objetivos de la Directiva (UE) 2019/1023 nos parece innecesaria e inoportuna, impropia del planteamiento jurídico con que debe formalizarse una cuestión prejudicial. Es evidente que toda desobediencia de un precepto tan relevante como el citado artículo 23.4 de la Directiva, que otorga facultades a los Estados miembros siempre que faciliten la justificación de sus decisiones, dañará los objetivos de esa disposición. Pero la Sentencia comentada se ha alejado de este camino desviándose hacia la importancia de las fechas de la entrada en vigor de la Directiva y su transposición a nuestro ordenamiento jurídico. De modo que el alto Tribunal europeo resume así esta cuestión prejudicial:

“45. Mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si 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 sobre reestructuración e insolvencia, 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 puede comprometer gravemente, tras la expiración de dicho plazo, la realización del objeto perseguido por la citada Directiva.”

Nos atrevemos a opinar que la segunda cuestión constitucional elevada por la Audiencia Provincial de Alicante está escrita con mayor claridad que este párrafo de la Sentencia. Dicha Audiencia, como puede verse en el párrafo 25.2 de la repetida Sentencia, se limita a preguntar si el artículo 23.4 de la Directiva y los principios inspiradores de la exoneración de deudas son compatibles con la norma española que consta en el Texto Refundido de la Ley Concursal aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, “que no ofrece justificación alguna para la exclusión del crédito público de la exoneración del pasivo insatisfecho.” Esta observación de la repetida Audiencia es absolutamente certera.

Ya sabemos que el artículo 23.4 de la Directiva (UE) 2019/1023 provocó la duda de si la enumeración de los créditos que podían ser exonerados era exhaustiva o no; como acabamos de ver el Tribunal de Justicia dijo que no lo era, dado el error lingüístico cometido en la versión española de este precepto. De modo que los Estados miembros podían introducir nuevos créditos que estarían al margen de esa posible exoneración. Pero en ese caso dichos Estados quedaban inequívocamente advertidos por el artículo 23.4 de que las nuevas categorías específicas de las deudas “estén debidamente justificadas”. Como consecuencia de la repetida Directiva el legislador español introdujo por la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, novedades en dicho Texto Refundido de la Ley Concursal con el fin de proteger a los créditos de Derecho público, tales como los tributarios gestionados por la Agencia Estatal, marcando límites estrictos a las cuantías máximas que podían ser exoneradas, como puede verse en el nuevo n.º 5 de dicho artículo 23. Pero no prestó la debida atención a que esta novedad tenía que estar *debidamente justificada* según exigía el artículo 23.4 de la repetida Directiva. Y, en consecuencia, no dio explicación ni justificación explícita alguna.

La respuesta del Tribunal de Justicia a la pregunta formulada en la cuestión prejudicial está redactada con contención y cierta obscuridad. El párrafo en que expone su conclusión dice así:

“55. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que una interpretación de 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 sobre reestructuración e insolvencia, pero antes de la expiración del plazo de transposición de esta, según la cual la exclusión de la exoneración

ción 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 objeto perseguido por la citada Directiva.”

¿A qué razones se debe que el Tribunal europeo no prestara la debida atención a que las normas españolas no habían dado la debida explicación o justificación sobre la exclusión de los créditos públicos del ámbito de la exoneración? Es difícil responder a tal pregunta. La citada Sentencia se refiere a esta cuestión con ambigüedad y desorden, siguiendo las conclusiones del Abogado General. La repetida lectura de estos documentos nos ha llevado a pensar que detrás de esas páginas late una interpretación jurídica que pretende convencer al lector de que esas justificaciones, tan claramente requeridas por la Directiva 2019/1023, de las decisiones de los Estados miembros cuando acuerden excluir de la exoneración a cualquier tipo o categoría de créditos no es necesario que sean formuladas por una disposición jurídica propiamente dicha. Tal vez el ejemplo más apropiado de estas ideas sea uno de los párrafos de la exposición de motivos de la Ley 16/2022, ya citada:

“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).”

De estas líneas puede deducirse que las excepciones a la exoneración de créditos no tienen que ser específicamente justificadas por el legislador; es suficiente con que tales excepciones sean propias de una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho. No es fácil compartir este ambiguo planteamiento que una vez más se basa en conceptos jurídicos indeterminados. Si una ley dice expresamente que esas decisiones deben ser explicadas o justificadas hay que procurar el respeto de este mandato para evitar el desorden jurídico provocado por las inevitables diferencias sobre la concepción de ese tipo de sociedad justa y solidaria por parte de quienes tienen que aplicar esas disposiciones jurídicas. La armonización europea podría quedar diluida en la divergencia de las opiniones. Prescindimos de otros ejemplos que pueden afianzar esta conclusión. Hay comentarios de interés sobre esta cuestión en el artículo de Cayetana LADO CASTRO-RIAL *Exoneraciones de pasivo insatisfecho y crédito público*, Revista General de insolvencias y reestructuraciones, n.º 15, 2005, así como en el trabajo ya citado de Alberto DÍAZ MORENO.

En cualquier caso, conviene no adoptar posiciones radicales en relación con las obligaciones del legislador de justificar sus decisiones. Por ejemplo: pudiera ser suficiente que aparezcan con claridad en las exposiciones de motivos de las leyes correspondientes puesto que esa es la función de tales preámbulos. Además, es procedente dejar un margen razonable de interpretación a quienes corresponde su difícil aplicación en tiempos de rápidos cambios sociales que exigen nuevas reglas jurídicas, (que no se suelen dictar con la diligencia debida), para llegar a esa sociedad justa y solidaria.

D) Fallo del Tribunal de Justicia.

Aparece en el párrafo 56 de la Sentencia. En resumen, declara en primer lugar que el *principio de interpretación conforme* no es aplicable al caso analizado, puesto que los hechos se produjeron tras la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/1023 y antes de la expiración del plazo de su transposición al Derecho nacional.

En segundo lugar, que la relación de créditos que aparece en el artículo 23.4 no tiene carácter exhaustivo, razón por la que los Estados miembros pueden excluir créditos distintos, siempre que ello esté debidamente justificado con arreglo al Derecho nacional. Esta es sin duda la conclusión más relevante de esta Sentencia, que, a pesar de su brevedad, no olvida insistir que la exclusión de la exoneración de créditos que no aparecen en tal precepto debe admitirse “siempre que tal exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.” En principio, tal justificación debe ser formulada por el legislador de cada Estado miembro.

Sobre la última cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia formula la siguiente declaración:

“3) 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 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.”

Debemos reconocer que no entendemos bien el sentido de esa última frase. La exclusión del procedimiento de exoneración de créditos no justificada expresamente por la ley nacional, antes o después del plazo referido, siempre perjudicará, en mayor o menor medida, el cumplimiento del objetivo de la Directiva (UE) 2019/1023. Y a efectos de conocer tal objetivo, nos remitimos de nuevo al considerando (1) de la misma. Estamos ante una cuestión secundaria que debió ser resuelta con claridad por el Tribunal de Justicia en lugar de limitarse a transcribir la oscura propuesta final del Abogado General, que tal vez fue leída con máxima atención por los responsables de nuestra Agencia Tributaria para atemperar el deseo de proteger sus créditos frente a los contribuyentes concursados, a pesar de que el legislador nacional no justificó debidamente la exclusión de dichos créditos. Echamos de menos disposiciones jurídicas más eficientes formuladas con claridad, más armonización y respuestas más comprensibles del alto Tribunal europeo, que tal vez padezca algún cansancio ante las cuestiones prejudiciales.

Y así fue como Julieta y Rogelio no pudieron ser exonerados de sus deudas fiscales. Al parecer esa era la solución que correspondía a *una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho*.

4. Sentencia del Tribunal de Justicia (sala segunda) de 7 de noviembre de 2024, asuntos c-289/2023 y c-305/23

A) Partes de los litigios:

El Tribunal de Justicia se ocupa en esta Sentencia de dos asuntos acumulados. El primero entre la citada Agencia Estatal y la persona designada como A (C-289-23) [*Corván*] y el segundo entre la persona designada como S.E.I. y la citada Agencia (C-305/23) [*Bacigán*]; hay una nota final en la que se advierte que las denominaciones son ficticias. Se trata en ambos casos de cuestiones relativas a solicitudes de exoneración del pasivo insatisfecho, es decir, de créditos impagados por uno y otro deudor en el contexto de los correspondientes procedimientos concursales. Como en la Sentencia anterior, deducimos que son dos personas físicas y que una de ellas (la designada como S.E.I.), era ajena en esos momentos a la actividad empresarial.

Los asuntos a que se enfrenta esta Sentencia nacen en el momento en que el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante y el Juzgado de lo Mercantil n.º 10 de Barcelona presentaron sendas peticiones de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, conforme al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a través de los correspondientes autos, que fueron recibidos por el Tribunal el 25 de abril y el 15 de mayo respectivamente. Esas peticiones tenían por objeto la interpretación de los artículos 1.4 y 23, apartados 1, 2 y 4 de la Directiva (UE) 2019/1023, relativos a las solicitudes de exoneración de los créditos con ocasión de los procedimientos concursales acumulados que enfrentaban a A y S.E.I. a la Agencia Tributaria.

Tras una extensa exposición del marco del Derecho de la Unión Europea y del Derecho de España, el Tribunal de Justicia pasa al análisis de los litigios principales y las consiguientes cuestiones prejudiciales.

B) Asunto C-289/23, *Corván*:

Dada la claridad con que la Sentencia explica el inicio del procedimiento nos limitamos a transcribir el siguiente párrafo:

“16. El 7 de julio de 2022, A solicitó ser declarado en concurso de acreedores y comunicó unas deudas por valor de 537.787,69 euros. Después de que el órgano jurisdiccional remitente declarara, el 26 de julio de 2022, el concurso de este deudor y la conclusión del procedimiento por insuficiencia de la masa activa, el deudor, el 28 de septiembre de 2022, solicitó la plena exoneración del pasivo insatisfecho. El 19 de octubre de 2022, dicho órgano jurisdiccional admitió a trámite la oposición a la exoneración que, basándose en la existencia de diversos créditos fiscales, de Derecho público, formuló la AEAT.”

La Agencia Tributaria expuso ante el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante que, en efecto, reclamaba a A una cantidad total 537.787,69 euros en concepto de deudas y sanciones fiscales a cargo de una sociedad (cuya denominación no aparece) de la que dicha persona física era el administrador que quedaba obligado por derivación de responsabilidad. Advierte que son créditos públicos que estaban excluidos de la exoneración; y no duda al afirmar que “A no es un deudor de buena fe”. Por su parte, dicho Juzgado recuerda que el Tribunal Supremo razonó sobre el concepto de *buena fe* en términos que habían dado lugar a que la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 provocara la paradoja de introducir “un régimen más restrictivo de acceso a la exoneración de las deudas que el régimen anterior a la propia transposición, lo que, a su entender, suscita serias dudas de compatibilidad con el Derecho de la Unión.” Y afirma que el sistema no está basado en la *buena fe* del deudor; este concepto indeterminado es un tema atractivo para un jurista y, en particular, para un filósofo del Derecho, pero va más allá de los límites de este comentario, enfocado hacia el régimen de los créditos de Hacienda en los procedimientos concursales.

Pasamos ahora a las cuestiones prejudiciales elevadas al Tribunal de Justicia por el citado Juzgado de Alicante, que expone en primer lugar las dudas suscitadas por el artículo 23 de la Directiva (UE) 2019/1023, norma ubicada en el Título III sobre excepciones a la exoneración de deudas e inhabilitaciones que pueden ser establecidas por los Estados miembros para denegar, restringir o ampliar los plazos de la exoneración o los periodos de inhabilitación cuando el empresario insolvente haya actuado respecto de los acreedores “de forma deshonesto o de mala fe, según la normativa nacional”. En concreto el artículo 23.2 dice así:

“2. Como excepción a lo dispuesto en los artículos 20 a 22, los Estados miembros podrán mantener o introducir disposiciones que denieguen o restrinjan el acceso a la exoneración de deudas o revoquen una exoneración o que establezcan plazos más largos para la obtención de la plena exoneración de deudas o periodos de inhabilitación más largos en determinadas circunstancias bien definidas y siempre que tales excepciones estén debidamente justificadas, como en los casos siguientes:...”

Esos casos aparecen nada menos que en 6 subapartados [artículo 23.2, subapartados a) a f)], todos ellos vinculados a conductas irregulares o abusivas de los empresarios que quieren ser exonerados de sus deudas. Además de ello, el Juzgado manifiesta también ante el alto Tribunal europeo un apretado conjunto de dudas sobre el artículo 23.4 de esa misma Directiva, según el cual los Estados miembros tienen la facultad de excluir una serie de deudas de la exoneración o prolongación de plazos a efectos de las mismas, siempre que ambas decisiones estén “debidamente justificadas”. Y también aquí aparecen otros 6 subapartados que enumeran esas categorías de créditos insatisfechos.

Es evidente que el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante tenía demasiadas dudas sobre el artículo 23 de la Directiva citada. Como es lógico no vamos a entrar en la exposición de las mismas, lo que nos obligaría a ir mucho más allá de los límites razonables de estas páginas. Será bastante que nos ocupemos de resumir el extenso fallo del Tribunal de Justicia que ha puesto a prueba la profesionalidad y paciencia de sus miembros a la hora de responder a tantas cuestiones prejudiciales.

C) Asunto C-305/23, *Bacigán*:

Pasemos ahora a este segundo litigio acumulado al anterior. *S.E.I.* había solicitado en su correspondiente procedimiento concursal la total exoneración de sus deudas no satisfechas hasta ese momento (cuya cuantía no aparece en esta Sentencia). Pero la Agencia Tributaria se opuso a la solicitud porque “no se le podía considerar deudor de buena fe”, puesto que, según dicha Agencia, en los diez años anteriores se le había sancionado con una multa de 504,99 euros por infracciones tributarias (cantidad muy inferior al daño que le produciría tal conducta como contribuyente). Al conocer este asunto el Juzgado de lo Mercantil n.º 10 de Barcelona consideró que el legislador español se ajustó al artículo 1.4 de la Directiva (UEE) 2019/1023 y al Texto Refundido de la Ley Concursal que permiten la exoneración de deudas “a las personas físicas insolventes que no sean empresarios.” Ello le lleva a manifestar con brevedad algunas dudas que dan lugar a la suspensión del procedimiento y la elevación al Tribunal de Justicia de varias cuestiones prejudiciales, expuestas con complejidad y limitado contenido; en algún momento, más que cuestiones prejudiciales parecen enmiendas a la totalidad. No obstante, los miembros de dicho Tribunal actuaron con laboriosidad y contestaron a todas ellas con referencias específicas al asunto anterior C-289/23.

D) Fallo del Tribunal de Justicia.

Atendemos ahora a la compleja declaración de esta Sentencia que pretendemos resumir a continuación. El Tribunal declara:

1.- El artículo 23.2 sobre las facultades de los Estados miembros para denegar o restringir los marcos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas contiene una lista de circunstancias que no tiene carácter exhaustivo. De modo que al transponer la Directiva 2019/1023 “debe interpretarse en el sentido de que la lista de circunstancias que figuran en él no tienen carácter exhaustivo y los Estados miembros están facultados, al trasponer dichas 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 estableciendo plazos largos para la obtención de la plena exoneración de deudas o periodos de inhabilitación más largos en circunstancias distintas de las enumeradas en el artículo 23, apartado 2, siempre que esas circunstancias estén bien definidas y tales excepciones estén debidamente justificadas.”

El Tribunal de Justicia reconoce pues a los Estados miembros amplias competencias en el ámbito de la norma citada, lo cual dificultará inevitablemente la armonización de las disposiciones de dichos Estados. La propia Directiva 2019/1023 se limita a sí misma en un asunto de tal importancia. Aunque el legislador europeo exige al legislador nacional que esas novedades estén *bien definidas y debidamente justificadas*, tal condición es ineficiente, como demuestra el hecho de que no encontramos en nuestro ordenamiento nacional esas definiciones ni las correspondientes justificaciones. Esta advertencia es también aplicable a la mayoría de los párrafos que siguen.

2.- Los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Directiva no se oponen a normas de los Estados miembros que al transponer la Directiva impongan el pago de los créditos no privilegiados para acogerse a la exoneración de deudas. También pueden excluir el acceso a la exoneración si el deudor ha sido negligente o imprudente sin haber actuado de forma deshonesto o de mala fe; o si en los 10 años anteriores ha sido sancionado por infracciones tributarias muy graves, de seguridad social o del orden social, o se haya dictado un acuerdo de derivación de responsabilidad (salvo que hubiera satisfecho sus deudas tributarias y sociales). Estas excepciones hay que justificarlas debidamente.

3.- Debe interpretarse que el artículo 23.2 de la Directiva se opone a normas de los Estados miembros que excluyan el derecho a la exoneración de deudas en supuestos específicos no justificados.

4.- La relación de créditos que aparece en el artículo 23.4 de la Directiva no tiene carácter exhaustivo. Los Estados miembros pueden excluir otros créditos con la debida justificación. Esto ya lo sabíamos desde el momento en que se corrigió el error de la versión en español de la Directiva la que nos hemos referido.

5.- El artículo 23.4 de la Directiva no se opone a que los Estados miembros excluyan la exoneración de créditos de Derecho público, basándose en su especial relevancia “para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho”. En este punto y en los dos siguientes nos remitimos al comentario de la Sentencia anterior.

6.- El artículo 23.4 de la Directiva no se opone a que los Estados miembros establezcan una regla general de exclusión de la exoneración de los créditos públicos, siempre que se justifique debidamente.

7.- El artículo 23.4 de la Directiva no se opone a que los Estados miembros pongan un límite a la exoneración de una categoría específica de créditos, sin que tal límite se fije en función de la cuantía de la deuda y esté debidamente justificado.

8.- La Directiva 2019/1023 dice en su artículo 1.1.b) que establece los procedimientos para la exoneración de las deudas contraídas por empresarios insolventes. Y este mismo artículo en su apartado 4 dice que los Estados miembros podrán ampliar la aplicación de dichos procedimientos a las personas físicas insolventes que no sean empresarios. Por tanto, las normas aplicables a estas últimas personas que no tienen actividad empresarial deben ajustarse a las disposiciones del Título III de dicha Directiva, titulado “Exoneración de deudas e inhabilitaciones” (artículos 20 a 24). Es un razonamiento inevitable desde el momento en que se encauzaron las deudas de personas físicas sin actividad empresarial por el camino de los procedimientos concursales.

Gustavo A. MARTÍN MARTÍN, Magistrado-Juez del Juzgado n.º 1 de Alicante, buen conocedor de este asunto, ha publicado en la Revista General de Insolvencias y Reestructuraciones, n.º 15, 2025, un comentario a esta Sentencia con el título *La exoneración del crédito Público y su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea*. Y llega a la conclusión siguiente:

“No desconocemos la complejidad que tiene para el TJUE pronunciarse sobre determinadas cuestiones por razón de los intereses afectados. Sin embargo, sería de agradecer que las decisiones no adoptaran esta formulación oracular, formulación que exige de los órganos jurisdiccionales nacionales un esfuerzo mayor que el que llevó al planteamiento de la cuestión prejudicial para interpretar y aplicar la respuesta del Alto Tribunal al Derecho nacional.

...

Lo que es claro es que si complejas eran las cuestiones prejudiciales, compleja es la resolución del TJUE que escapa de cualquier aproximación simplista. Veremos qué sucede en los próximos años, en orden a establecer si el Estado ha ejercido correctamente sus facultades al tiempo de transponer la Directiva de segunda oportunidad, cuestión que se irá conformando a medida que los Tribunales españoles se pronuncien para que, finalmente, resuelva el Tribunal Supremo. Ello puede abocarnos a años de inseguridad jurídica, máxime si otras cuestiones prejudiciales se terminan planteando. Quizás una intervención más decidida y clara del Tribunal de Justicia hubiera podido evitarlo.”

Estimamos que esta conclusión también es válida en relación con la primera Sentencia ya comentada.

En las páginas anteriores hemos aludido en varias ocasiones a los objetivos de la compleja regulación de la *segunda oportunidad*. La Directiva insiste en que se trata de fortalecer el mercado interior para evitar que las dificultades financieras de las empresas lleven a su desaparición o un inoportuno traslado de su actividad a otro territorio. Pero el cumplimiento de este propósito exige

armonización de los ordenamientos de los Estados miembros y, en consecuencia, estricta proximidad de la regulación de los procedimientos concursales. La Unión Europea tiene el deber de impedir las ocurrencias de leyes y reglamentos nacionales. Una vez aprobadas las cuatro libertades básicas del ensueño político de la unidad, definidas en el artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) es necesario que los Estados miembros acepten la igualdad de condiciones que implica la armonización, con el fin de que los valores morales y políticos que deben construir y gobernar nuestro mundo no deriven hacia competencias desleales.

Y, sin embargo, acabamos de ver las múltiples cuestiones que el legislador comunitario ha dejado en manos de los Estados miembros en lo que se refiere a la *segunda oportunidad*, que es un terreno delicado por el daño que puede causar a deudores y acreedores. La Directiva (UE) 2019/1023, que nace indudablemente con honesta vocación armonizadora, se ha visto obligada a dejar en manos de dichos Estados toda una serie de relevantes decisiones. La declaración final de las Sentencias del Tribunal de Justicia antes comentadas dan buen ejemplo de estas contradicciones europeas. En el reciente trabajo de Matilde CUENA CASAS sobre *La exoneración del pasivo insatisfecho: dudas y propuestas de interpretación*, publicado en la Revista General de Insolvencias y Reestructuraciones, n.º 15, 2025, se refiere con un término radical a la *demonización* de la segunda oportunidad y denuncia con acierto lo siguiente:

“La aplicación práctica de una regulación muchas veces es compleja y muestra los fallos de la norma. Es común y frecuente la discrepante interpretación judicial de la normativa concursal, hasta el punto de que para paliarla se han aprobado criterios judiciales de interpretación fruto de reuniones de magistrados, criterios que difieren en función del lugar en el que se «aprueban».”

Para finalizar el breve comentario anterior debemos recordar que esa misma Directiva termina su exposición de motivos con la advertencia siguiente:

“Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros porque las divergencias entre los marcos nacionales de reestructuración e insolvencia seguirían suponiendo un obstáculo a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento...”

Incluso al hipotético *Fabio*, el calmado y silencioso oyente de nuestra literatura, que asume los discursos morales con tanta paciencia, debió resultarle difícil comprender las razones a favor de esta *segunda oportunidad* en el mundo de los negocios y de los consumidores endeudados. Tal vez se resignó pensando que esta generosa ayuda a empresarios de buena fe y malos resultados económicos podría ser también una defensa de acreedores pacientes de buen comportamiento y una prueba de las bondades europeas.

Repetimos: echamos de menos disposiciones jurídicas eficientes formuladas con claridad, mayor armonización y respuestas más comprensibles del alto Tribunal europeo, que a veces parece cansado de tantas cuestiones prejudiciales.

5. El régimen de los créditos tributarios en el procedimiento de exoneración de deudas

Según hemos visto en las dos Sentencias comentadas el Tribunal de Justicia se ha pronunciado a favor de que los Estados miembros puedan excluir de la exoneración a determinadas categorías de créditos, siempre que se haga, a nuestro entender, mediante una ley nacional en la que se justifique debidamente tal decisión (con las excepciones expuestas en los comentarios anteriores sobre este asunto). Ello nos lleva a referirnos con brevedad a la regulación básica de los créditos fiscales.¹

1. Quienes quieran adentrarse en esta cuestión pueden encontrar un punto de partida en el libro *El crédito tributario en el proceso concursal*, dirigido por las profesoras Gemma PATÓN y Gabriela ULAS, editorial Bosch, 2022. En el capítulo I

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria contiene dos preceptos claves:

“Artículo 18. El crédito tributario es indisponible salvo que la ley establezca otra cosa.”

“Artículo 75. Las deudas tributarias solo podrán condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen.”

Ambas declaraciones son inequívocas. A ellas se ha acogido la Agencia Tributaria para oponerse a la petición de exoneración de sus créditos fiscales solicitada en los conflictos jurídicos antes analizados. Pero tales declaraciones, referidas a los créditos tributarios en general gestionados por la Administración Pública conforme a los correspondientes procedimientos administrativos, no son tan estrictas como parece, porque la Ley General Tributaria establece en su artículo 65 que dichas deudas, tanto en periodo voluntario como ejecutivo, pueden ser objeto de aplazamiento o fraccionamiento del pago, que es una forma de aliviar a los deudores; son pues créditos públicos indisponibles... pero manejables. De ahí que el legislador haya decidido evitar posibles problemas advirtiendo en ese mismo artículo, apartado 2, letra c), que no se pueden aplazar ni fraccionar si el deudor fiscal ha sido concursado y sus deudas son créditos contra la masa, según las normas concursales. De la Ley General Tributaria, y las disposiciones complementarias de la misma, debemos pasar al Texto Refundido de la Ley Concursal tras la reforma aprobada por la Ley 16/2022, cuyo título es suficientemente expresivo para comprender sus objetivos. Dice así:

“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 (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 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).”

Esta reforma introduce en dicho Texto Refundido el artículo 489, en el que dice que la exoneración puede alcanzar a la totalidad de las deudas insatisfechas salvo las enumeradas en sus apartados 1.º a 8.º Y en el apartado 5.º establece:

“Las deudas por créditos de Derecho público. No obstante, las deudas para cuya gestión recaudatoria resulte competente la Agencia Estatal de Administración Tributaria 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.”

En verdad, la Agencia Tributaria es una *potentior personae* que sabe defender sus intereses recaudatorios beneficiándose de límites tan bajos a la exoneración de las deudas fiscales fijados por el legislador. A modo de ejemplo, nos remitimos a la cuantía, antes citada, de los créditos no satisfechos por los deudores concursados protagonistas de la primera Sentencia comentada; en muchos de estos litigios los débitos tributarios son más elevados. Por ello nos sentimos obligados a proponer la revisión de este precepto que deja desamparados a tantos acreedores privados y bien guarnecida a dicha Agencia, frente a la *segunda oportunidad*, a la que solo está dispuesta a aportar cantidades insignificantes en relación con los altos objetivos predicados por sus normas reguladoras.

aparece el trabajo de César GARCÍA NOVOA, *Indisponibilidad del crédito tributario y situaciones concursales y preconcursales*; y en el capítulo 3 el estudio de Manuel LUCAS DURÁN *La naturaleza de los créditos tributarios como concursales o contra la masa y las implicaciones jurídicas de tal calificación*.

6. Breve consideración final

Volvamos a dicha Ley 22/2003 para hacer una última advertencia sobre la deriva de la legislación concursal hacia una contradicción flagrante. Esta disposición hizo severas críticas a la multiplicidad de procedimientos; así que reclamó la unidad de los mismos para lograr “la satisfacción de los acreedores, finalidad esencial del concurso” para los que más adelante reclama la igualdad de trato. El concurso, viene a decir, nace vinculado a los titulares de los créditos y orientado, en la medida de lo posible hacia el pago de las deudas de los empresarios. Pero pasó el tiempo y la Directiva (UE) 2019/1023 cambia de perspectiva y se centra en los empresarios de buena fe, próximos a la insolvencia, con el fin de que puedan seguir adelante con el argumento de que el cese de su actividad económica puede perjudicar la confianza y la fuerza del mercado único de la Unión Europea. Pero este efecto se producirá también inexorablemente si los acreedores no recuperan la totalidad o la mayor parte de sus préstamos. Son dos visiones casi contrapuestas. Aconsejamos la lectura del artículo de Luisa M.^a ESTEBAN RAMOS, cuyo título es suficientemente expresivo: *Los acreedores: sujetos olvidados en la segunda oportunidad*. Revista General de Insolvencias y Reestructuraciones, n.º 4/2021.

Cuando la Comisión sometió la propuesta de Directiva a dictamen del Comité Europeo de Regiones la primera enmienda presentada por este organismo hizo la siguiente advertencia:

“Las soluciones preventivas, en ocasiones denominadas «pre-pack» (plan de reestructuración), obedecen a la tendencia creciente del Derecho moderno en materia de insolvencia a favorecer los enfoques que, a diferencia del clásico, tendente a la liquidación de la empresa en crisis, persiguen la recuperación de esta o al menos el rescate de aquellas de sus unidades que sigan siendo económicamente viables.”

Lleva razón el Texto Refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, cuando en el primer párrafo de su exposición de motivos dice con sinceridad:

“La historia de la Ley Concursal es la historia de sus reformas. Es difícil encontrar una ley que, en tan pocos años, haya experimentado tantas y tan profundas modificaciones. Las esperanzas que había suscitado ese derecho de nueva planta, con la lógica aspiración a la estabilidad normativa, pronto se desvanecieron: desde la fecha de promulgación de esta ley, sucesivas leyes y decretos-leyes, con un ritmo acentuado en la décima legislatura, han sustituido principios y enmendado normas legales, a la vez que han constituido el cauce para la inclusión de nuevas instituciones y de nuevas soluciones.”

*Así, Fabio, me muestra descubierta
su esencia la verdad, y mi albedrío
con ella se compone y se concierta.*