



Fecha de recepción : 06/12/2023



Identificador publicado	: C-289/23 JT1
Número del documento	: 14
Número de registro	: 1269520
Fecha de presentación	: 29/09/2023
Fecha de inscripción en el registro	: 02/10/2023
Tipo de documento	: Regularización - Escrito de alegaciones

Referencia de presentación efectuada a través de e-Curia	: Documento procesal : DC193961
Número de fichero	: 1
Autor de la presentación	: José Luis Buendía Sierra (R14579) Commission



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19 de septiembre de 2023
sj.a(2023)9876193

**AL SEÑOR PRESIDENTE Y A LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA**

OBSERVACIONES ESCRITAS

que presenta, con arreglo al párrafo segundo del artículo 23 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, la COMISIÓN EUROPEA, representada por Gregor VON RINTELEN, Consejero jurídico, y por José Luis BUENDIA SIERRA y Luigi MALFERRARI, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de agentes, quienes designan como domicilio el de la oficina del Servicio Jurídico en Bruselas, *Greffe Contentieux*, BERL 1/169, sita en el n° 200, rue de la Loi, 1049 Bruselas, y aceptan que todas las notificaciones les sean enviadas mediante e-Curia,

en los asuntos prejudiciales acumulados

C-289/23 Corván* y *C-305/23 Bacigán

que tiene por objeto sendas peticiones de **decisiones prejudiciales presentadas, de conformidad con el artículo 267 TFUE, por los Juzgados de lo Mercantil n. 1 de Alicante y n. 10 de Barcelona (España)**, sobre la interpretación del artículo 23, apartados 2 y 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 por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 sobre reestructuración e insolvencia (DO L 172 de 26.6.2019, p. 18/55, y corrección de errores, DO L 43 de 24.2.2022, p. 94/94).

La Comisión europea tiene el honor de presentar al Tribunal las siguientes observaciones:

I. MARCO JURÍDICO

A. Marco jurídico de la Unión

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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.¹ La Directiva se denomina popularmente “*Directiva de la segunda oportunidad*” ya que pretende garantizar que, en determinadas condiciones, los empresarios en dificultades puedan, con independencia del Estado miembro en el que operen, acceder a mecanismos de exoneración de sus deudas de modo que les sea posible comenzar un nuevo proyecto empresarial.² Dicho eso, en su artículo 23 la Directiva reconoce también cierto margen a los Estados miembros para excluir o limitar excepcionalmente, bien el acceso a la exoneración (apartado 2), bien el ámbito al que se aplica (apartado 4), en casos debidamente justificados. Las presentes preguntas prejudiciales versan precisamente sobre el margen de maniobra que dicha disposición deja a los Estados miembros.
2. La Directiva UE/2019/1023, adoptada el de 20 de junio de 2019, fue publicada en el DOUE el 26 de junio de 2019. De acuerdo con su artículo 34, apartado 1, el plazo de trasposición expiraba el 17 de julio de 2021, pero en virtud de su apartado 2 España, obtuvo una prórroga de dicho plazo hasta el 17 de julio de 2022.
3. La pregunta versa más concretamente sobre el alcance del artículo 23 de la Directiva, cuyo texto es el siguiente (énfasis añadido):

“Artículo 23 - Excepciones

“1. 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 dicha exoneración o que establezcan plazos más largos para la obtención de la plena exoneración de deudas o períodos de inhabilitación más largos cuando el empresario insolvente haya actuado de forma deshonesto o de mala fe, según la normativa nacional, respecto a los acreedores en el

¹ 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 sobre reestructuración e insolvencia (DO L 172 de 26.6.2019, p. 18/55).

² La adopción de la Directiva UE/2019/1023 vino precedida cinco años antes por la Recomendación UE/2014/135 de la Comisión europea de 12 de marzo de 2014 sobre un nuevo enfoque frente a la insolvencia y el fracaso empresarial (publicada en el DO L 74 de 14.3.2014, p. 65/70).

momento de endeudarse, durante el procedimiento de insolvencia o durante el pago de la deuda, sin perjuicio de las normas nacionales en materia de carga de la prueba.

*“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 períodos de inhabilitación más largos **en determinadas circunstancias bien definidas y siempre que tales excepciones estén debidamente justificadas, como en los casos siguientes***

- a) cuando el empresario insolvente haya vulnerado sustancialmente las obligaciones asumidas en virtud de un plan de pagos o cualquier otra obligación jurídica orientada a salvaguardar los intereses de los acreedores, incluida la obligación de maximizar los rendimientos para los acreedores;*
- b) cuando el empresario insolvente haya incumplido sus obligaciones en materia de información o cooperación con arreglo al Derecho de la Unión y nacional;*
- c) en caso de solicitudes abusivas de exoneración de deudas;*
- d) en caso de presentación de una nueva solicitud de exoneración dentro de un determinado plazo a partir del momento en que el empresario insolvente haya obtenido la plena exoneración de deudas o del momento en que se le haya denegado la plena exoneración de deudas debido a una vulneración grave de sus obligaciones de información o cooperación;*
- e) cuando no esté cubierto el coste del procedimiento conducente a la exoneración de deudas, o*
- f) cuando sea necesaria una excepción para garantizar el equilibrio entre los derechos del deudor y los derechos de uno o varios acreedores.” (...)*

*“4. Los Estados miembros podrán **excluir algunas categorías específicas de la exoneración de deudas**, o limitar el acceso a la exoneración de deudas, o establecer un plazo más largo para la exoneración de deudas **en caso de que tales exclusiones, restricciones o prolongaciones de plazos estén debidamente justificadas, como** en los siguientes casos:³*

- a) deudas garantizadas;*
- b) deudas derivadas de sanciones penales o relacionadas con estas;*
- c) deudas derivadas de responsabilidad extracontractual;*
- d) deudas relativas a obligaciones de alimentos derivadas de relaciones de familia, de parentesco, de matrimonio o de afinidad;*
- e) deudas contraídas tras la solicitud o la apertura del procedimiento conducente a la exoneración de deudas, y*
- f) deudas derivadas de la obligación de pagar los costes de un procedimiento conducente a la exoneración de deudas.” (...)*

B. Marco jurídico nacional

4. España traspuso la Directiva mediante la **Ley 16/2022 de reforma del texto refundido de la Ley Concursal para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023**⁴. Las

³ La versión española del artículo 23, apartado 4, fue objeto de una corrección de errores publicada en el DO L 43 de 24.2.2022, p. 94/94, consistente en añadir la palabra “como” en la primera frase del apartado 4 para alinearla con las otras versiones lingüísticas. La versión que aquí se transcribe refleja la corrección de errores.

⁴ BOE n. 214 de 6.9.2022, ref. BOE-A-2022-1458.

cuestiones objeto de las preguntas han quedado reguladas en los artículos 487.1.2 y 489.1.5 del texto refundido de la Ley Concursal (TRLR), que rezan así (énfasis añadido):

“Artículo 487. Excepción.

1. No podrá obtener la exoneración del pasivo insatisfecho el deudor que se encuentre en alguna de las circunstancias siguientes (...)

2.º Cuando, en los diez años anteriores a la solicitud de la exoneración, hubiera sido sancionado por resolución administrativa firme por infracciones tributarias muy graves, de seguridad social o del orden social, o cuando en el mismo plazo se hubiera dictado acuerdo firme de derivación de responsabilidad, salvo que en la fecha de presentación de la solicitud de exoneración hubiera satisfecho íntegramente su responsabilidad.

En el caso de infracciones graves, no podrán obtener la exoneración aquellos deudores que hubiesen sido sancionados por un importe que exceda del cincuenta por ciento de la cuantía susceptible de exoneración por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a la que se refiere el artículo 489.1.5.º, salvo que en la fecha de presentación de la solicitud de exoneración hubieran satisfecho íntegramente su responsabilidad. (...)

“Artículo 489. Extensión de la exoneración.

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

5.º Las deudas por créditos de Derecho público. No obstante, las deudas para cuya gestión recaudatoria resulte competente la 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.(...)

5. La ley 16/2022 ha entrado en vigor el 26 de septiembre de 2022. Su disposición transitoria 1 establece que “se regirán por la presente ley (...) las solicitudes de exoneración del pasivo que se presenten después de su entrada en vigor”. En el asunto C-289/23 *Covan* la solicitud se presentó el 28 de septiembre de 2022 y en el asunto C-305/23 *Bacigán* el 18 de octubre de 2022. Por tanto, la ley resulta aplicable en ambos casos, al tratarse de solicitudes presentada con posterioridad a su entrada en vigor.

II. HECHOS Y CUESTIONES PREJUDICIALES

A. Hechos

6. El Sr. A, demandado en el asunto *Corván*, era directivo de *Inversiones Monikapital S.L.*, sociedad que ejercía actividades empresariales, cuando en 2010 dicha sociedad dejó de

presentar determinadas declaraciones y autoliquidaciones de IVA. Por su parte el Sr. S.E.I., demandado en el asunto *Bacigán*, inicio en 2016 un negocio de panadería como empresario por cuenta propia, negocio que cerró en 2018, momento a partir del cual dejó la actividad empresarial.

7. De resultas de sus dificultades económicas tanto el Sr. A. como el Sr. S.E.I. se vieron abocados a sendos procedimientos concursales ante los Juzgados de lo mercantil n.º 1 de Alicante y nº 10 de Barcelona (España). Los respectivos administradores solicitaron que se pusiera fin a los mismos alegando que los deudores carecían de bienes o derechos y que se cumplían los demás requisitos legales. Posteriormente, los deudores presentaron sendas solicitudes de condonación de deudas.
8. En ambos casos la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) solicitó que se les denegase a los deudores el acceso al mecanismo de exoneración. Adujo a este respecto que el deudor en el asunto *Corván* había sido objeto en 2017 de un acuerdo de la AEAT de derivación de responsabilidad por deudas de IVA impagadas que habían sido generadas en 2010 por una sociedad de la que había sido administrador. En relación con el deudor en el asunto *Bacigán*, el mismo habría sido sancionado por la AEAT en 2020 a pagar 504,99 euros por una infracción tributaria, calificada de muy grave, al no haber practicado en 2018 una retención sobre el alquiler de su local de negocio. Según la AEAT el nuevo artículo 487.1.2 TRLC impedía que ambos deudores pudieran acceder al mecanismo. Además, en el asunto *Corván* la AEAT solicitaba que en todo caso se declarasen no exonerables los créditos de Derecho público en aplicación del artículo 489.1.5 TRLC.
9. Los juzgados de lo mercantil decidieron suspender los litigios y plantear varias preguntas prejudiciales sobre la interpretación del artículo 23, apartados 2 y 4, de la Directiva.

B. Cuestiones prejudiciales

10. El Juzgado nº1 de Alicante plantea estas preguntas en el asunto C-289/23 *Corván*:

1. *Dudas relativas a la interpretación del artículo 23.2 de la Directiva.*

- 1.1. *¿El artículo 23.2 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido en que se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración en el sentido establecido en el artículo 487.1.2º TRLC en la medida en que dicho límite no estaba previsto en la normativa previa a la transposición de la Directiva que reconocía el derecho a la exoneración y que ha sido introducido ex novo por el legislador? En concreto, ¿puede el legislador nacional, con ocasión de la trasposición de la Directiva, una establecer mayores restricciones al acceso a la exoneración que las previstas bajo la legislación anterior, especialmente cuando dicho límite no se corresponde con ninguna de las circunstancias previstas en el*

artículo 23.2 de la Directiva?

- 1.2. *En el caso de que el Tribunal de Justicia responda en sentido negativo a la cuestión anterior, ¿debe interpretarse el artículo 23.2 de la Directiva 2019/1023 en el sentido en que se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración cuando en los diez años anteriores a la solicitud de la exoneración, hubiera sido sancionado por resolución administrativa firme por infracciones tributarias muy graves, de seguridad social o del orden social, o cuando en el mismo plazo se hubiera dictado acuerdo firme de derivación de responsabilidad, salvo que en la fecha de presentación de la solicitud de exoneración hubiera satisfecho íntegramente su responsabilidad (487.1.2° TRLC), en la medida en que dicha causa suponga alterar la sistema de clasificación de créditos concursales?*
 - 1.3. *En el caso de que el Tribunal de Justicia responda en sentido negativo a la cuestión anterior, ¿El artículo 23.2 de la Directiva debe interpretarse en el sentido en que se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración en el sentido establecido en el artículo 487.1.2° TRLC cuando [...] se hubiera dictado acuerdo firme de derivación de responsabilidad, salvo que en la fecha de presentación de la solicitud de exoneración hubiera satisfecho íntegramente su responsabilidad en la medida en que tal circunstancia no es apta para delimitar la mala fe del deudor? A tales efectos, ¿tiene alguna relevancia el hecho de que el concurso no haya sido declarado culpable?*
 - 1.4. *En el caso de que el Tribunal de Justicia responda en sentido negativo a la cuestión anterior, ¿el artículo 23.2 de la Directiva, debe ser interpretado en el sentido de que se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración en el sentido establecido en el artículo 487.1.2° TRLC por infracciones o acuerdos de derivación de responsabilidad que se han dictado o acordado en los 10 años anteriores a la solicitud de exoneración sin atender a la fecha del hecho generador de la responsabilidad y del posible retraso en la adopción del acuerdo de derivación de responsabilidad?*
 - 1.5. *En el caso de que el Tribunal de Justicia responda en sentido negativo a las cuestiones anteriores, ¿el artículo 23.2 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido en que se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración en el sentido establecido en el artículo 487.1.2° TRLC en la medida en que dicho límite no ha sido justificado debidamente por el legislador nacional?*
2. *Dudas de interpretación en relación con el artículo 23.4 de la Directiva.*
- 2.1. *¿el artículo 23.4 de la directiva debe interpretarse en el sentido de se opone a una normativa como como la prevista en el artículo 487.1.2 TRLC que recoge causas que impiden el acceso a la exoneración que no se encuentran recogidas en la lista recogida en el citado artículo 23.4? En concreto, ¿debe interpretarse que la lista de causas que se contienen en el artículo 23.4 es una lista de numerus clausus o, por el contrario, es una lista de numerus apertus?*
 - 2.2. *En la medida en que la lista sea de numerus apertus y el legislador nacional pueda establecer otras excepciones más allá de las previstas en la Directiva, ¿el artículo 23.4 de la Directiva se opone a una normativa nacional que establece una regla general de no exoneración de créditos de Derecho público salvo en circunstancias y cuantías muy limitadas al margen de la naturaleza y circunstancias de deudas concretas de Derecho público? En particular, ¿resulta relevante en este caso el hecho de que la normativa anterior, según había sido*

interpretada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, permitiera cierta exoneración del crédito público y que la norma de trasposición haya servido para restringir el alcance de la exoneración?

- 2.3. *En el caso de que el Tribunal de Justicia responda en sentido negativo a la cuestión anterior, ¿el artículo 23.4 de la Directiva debe considerarse que se opone a una normativa nacional como la prevista en el artículo 489.1.5° TRLC que establece una regla general de exclusión de la exoneración de créditos públicos (con ciertas salvedades objeto de la siguiente cuestión prejudicial) en la medida en que otorga un tratamiento privilegiado a los acreedores públicos frente al resto de acreedores?*
- 2.4. *En particular, y en relación con la pregunta anterior, ¿resulta relevante el hecho de que la normativa prevea cierta exoneración de los créditos públicos pero tan solo para determinadas deudas y dentro de límites concretos que no guardan relevancia con la cuantía real de la deuda?*
- 2.5. *Finalmente, ¿el artículo 23.4 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma como la prevista en el artículo 489.1.5° TRLC, en la medida en que la exoneración se justifica por la especial relevancia de su satisfacción para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho y la misma se refiere con carácter general al crédito público sin atender a la naturaleza concreta del crédito? En particular, ¿es relevante a tales efectos el hecho de que la justificación genérica se emplee tanto para deudas que aparecen recogidas en el listado del artículo 23.4 de la Directiva como de circunstancias o deudas que no aparecen recogidas en tales listados?*

11. El Juzgado nº10 de Barcelona plantea estas preguntas en el asunto C-305/23 Bacigán:

1. *¿Si el legislador nacional opta por ampliar la aplicación de los procedimientos previstos para la exoneración de las deudas contraídas por empresarios insolventes a las personas físicas insolventes que no sean empresarios, como contempla el art. 1.4 de Directiva, debe ajustar necesariamente su regulación a las previsiones contenidas en el Título III de la Directiva?*
2. *Si la respuesta a esa primera cuestión fuera afirmativa: ¿El alcance del concepto de comportamiento deshonesto que recoge el art. 23.1 de la Directiva incluye comportamientos del deudor negligentes o imprudentes que sean la causa de la generación de una deuda?*
3. *Si la respuesta a esa segunda cuestión fuera negativa: ¿Los supuestos recogidos en las letras “a” a “f” del artículo 23.2 de la Directiva, son una lista tasada de circunstancias bien definidas y justificadas o los estados pueden introducir otras circunstancias bien definidas y justificadas?*
4. *Si la respuesta la tercera cuestión fuera que los estados pueden introducir otras circunstancias bien definidas y justificadas diferentes a los supuestos recogidos en las letras “a” a “f” del artículo 23.2 de la Directiva: ¿las nuevas circunstancias bien definidas que introduce el estado deben estar en todo caso justificadas en comportamientos deshonestos o de mala fe?*
5. *Si las respuestas a la cuarta y quinta preguntas fueran que los Estados no pueden introducir circunstancias diferentes a las relacionadas en las letras “a” a “f” del artículo 23.2 de la Directiva; o que si introducen otras conductas, diferentes, bien*

definidas, deben justificarse en comportamientos deshonestos o de mala fe del deudor : ¿una interpretación conforme del art. 23 de la Directiva implica dejar de aplicar un precepto como el art. 487.1.2º del texto refundido de la Ley Concursal cuando se observe que la infracción tributaria muy grave responde a un comportamiento del deudor que no es deshonesto ni de mala fe?

12. La Comisión observa que existen obvios solapamientos y conexiones entre las preguntas planteadas en ambos asuntos. Además, por razones de economía procesal, resulta oportuno analizarlas en dos grupos. El primero abarca las relativas a la exclusión de ciertos deudores del acceso a la exoneración (interpretación del artículo 23.2 de la Directiva). El segundo contiene las relativas a la exclusión de ciertas deudas del ámbito de la exoneración (interpretación del artículo 23.4 de la Directiva).

III. APRECIACIÓN JURÍDICA

A. Introducción

13. Con carácter previo la Comisión estima necesario presentar una visión global del modo en que a su juicio debe interpretarse el artículo 23 - “*excepciones*” - de la Directiva. Seguirá para ello el mismo enfoque que en los asuntos prejudiciales pendientes C-687/22 *AEAT* y C-20/23 *Instituto de Seguranca Social*. Aunque aquellos asuntos solo versaban sobre el artículo 23.4, el mismo enfoque resulta también en buena medida aplicable en relación con el apartado 2 y es por ello pertinente para los presentes asuntos.
14. Para interpretar el artículo 23 hay que partir de los objetivos de la Directiva de “*segunda oportunidad*”. Como veremos, la obligación de los Estados de justificar debidamente las excepciones distintas de las expresamente contempladas en los apartados 2 y 4 pretende que estos utilicen esta opción solo excepcionalmente y de un modo proporcionado.
15. En efecto, los problemas que la Directiva pretende resolver se derivaban precisamente de la divergencia entre las legislaciones nacionales. Como explican los considerandos 4 y 5 de la Directiva, antes de su adopción existían diferencias muy importantes entre los Estados miembros en cuanto a la disponibilidad, las condiciones de acceso y los efectos jurídicos de los procedimientos de exoneración de deudas. Tal y como explica su considerando 1, el objetivo de la Directiva es garantizar 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*”. Es por ello que, según nos explica el considerando 75 de la Directiva, “*Los Estados miembros deben garantizar que al menos uno de dichos procedimientos ofrezca*

al empresario insolvente la oportunidad de lograr la plena exoneración de deudas dentro de un plazo que no sea superior a tres años”.

16. El artículo 23, relativo a las posibles excepciones, ha de interpretarse a la luz de estos objetivos y, como toda excepción, su interpretación ha de ser estricta.⁵ El objetivo es que los empresarios honrados puedan ser liberados de sus deudas en un plazo razonable. Las divergencias entre las legislaciones nacionales deben, si no eliminarse por completo, sí al menos reducirse al mínimo. Las excepciones eventualmente aplicadas por los Estados miembros no deben poner en peligro estos objetivos.
17. Por ello, las exigencias de “*circunstancias bien definidas*” (apartado 2) y de “*justificación debida*” (apartados 2 y 4) restringen la facultad de apreciación de los Estados, impidiéndoles bien denegar o restringir el acceso a la exoneración, sobre la mera base de una justificación *proforma*, hipotética y/o inverosímil o, más aún, en ausencia de toda justificación. Además, los Estados que deseen introducir excepciones, deberán respetar el principio de proporcionalidad. En efecto, si este resulta aplicable al diseño de las medidas nacionales de trasposición⁶, con mayor razón se aplicará cuando estas consistan en excepciones no expresamente previstas en la Directiva.
18. Cuando el supuesto de hecho de la excepción es demasiado genérico las posibilidades de que comprometa gravemente los objetivos de la Directiva se incrementan sustancialmente. En tal escenario, una justificación adecuada resultará difícil de imaginar, a menos que éstos establezcan – en aplicación del principio de proporcionalidad - medidas paliativas que limiten su impacto negativo sobre la eficacia del mecanismo de segunda oportunidad. Una posible medida atenuante sería, por ejemplo, fijar un umbral que resulte proporcionado al volumen de la deuda de modo que limite sensiblemente los efectos de la exclusión, como la misma Directiva hace con las deudas garantizadas. Otra modulación podría derivarse de un uso más matizado de los diversos tipos de exenciones previstos en la Directiva. En efecto, esta permite al legislador nacional, cuando considere preciso apartarse de las normas generales, optar al menos por la forma menos intrusiva o más proporcionada de hacerlo. Las diversas disposiciones de excepción del artículo 23 no se limitan a una elección binaria entre aplicar o no el mecanismo; al contrario, ofrecen la

⁵ Sentencia de 26 de febrero de 2015, asunto C-6/14, *Wucher Helicopter*, par. 24.

⁶ Sentencia de 21 de septiembre de 1989, asunto 68/88, *Comisión c. Grecia*, par. 24; sentencia de 30 de julio de 1996, asunto C-84/95, *Bosphorus*, par. 26.

posibilidad de elegir entre varios tipos diferentes de desviaciones.⁷ En fin, cuando el legislador nacional tenga la posibilidad de alcanzar su objetivo, bien excluyendo el acceso del deudor al mecanismo, bien sustrayendo determinadas deudas de su aplicación, su elección debería también guiarse por el principio de proporcionalidad. Ello requeriría optar por el tipo de excepción menos restrictivo (la exclusión de ciertas deudas *ex* artículo 23.4) cuando resulta innecesario llegar al más drástico (la prohibición de que el deudor acceda a la exoneración para cualquier deuda *ex* artículo 23.2).

19. De lo anterior se deduce que el requisito dirigido a los Estados miembros en el artículo 23, según el cual sólo pueden excluirse el acceso a la exoneración o la aplicación de categorías específicas de deudas en “*circunstancias bien definidas*” y sólo si dicha exclusión está “*debidamente justificada*”, impone una limitación de la facultad de apreciación de los legisladores nacionales a la hora de determinar excepciones adicionales a las explícitamente mencionadas en dicha disposición. Las exigencias de proporcionalidad y de una debida justificación son esenciales y están íntimamente relacionadas: cuanto más genérico sea el ámbito de la excepción más difícil será para el legislador nacional proporcionar una justificación adecuada, a menos que existan medidas paliativas que limiten sensiblemente su impacto.
20. La Comisión aplicara a continuación este enfoque a las diversas preguntas planteadas.

B. Preguntas sobre la exclusión de ciertos deudores del acceso a la exoneración (artículo 23.2 de la Directiva).

1.B.1.Preguntas 1.1 y 2.2 in fine en el asunto C-289/23 – principio de no regresión

21. El juzgado remitente pregunta si el artículo 23 de la Directiva incluye implícitamente una “cláusula de no regresión” que impida al legislador nacional que la traspone el retroceder tanto en la fijación de las condiciones de acceso (apartado 2) como en la exclusión de determinadas categorías de deuda (apartado 4).
22. La Comisión entiende que las medidas nacionales de transposición de una directiva solo deben evaluarse a la luz de las disposiciones y fines de la Directiva misma y no a la luz de la legislación nacional preexistente. El único límite es que la nueva norma de

⁷ El apartado 2 enumera los siguientes: la denegación total, la restricción parcial, la revocación del acceso previamente otorgado y el establecimiento de plazos más largos. El apartado 4 enumera las siguientes: la exclusión o restricción de categorías específicas de deudas y la fijación de un plazo más largo.

transposición se mantenga dentro de los límites permitidos, en particular por la Directiva, y sea coherente con las finalidades de esta. **Dado que los límites permitidos por una norma de armonización han de ser por definición los mismos para todos los Estados miembros, es obvio que no puede depender del contenido – por definición variado y divergente - de las diversas legislaciones nacionales preexistentes. Sostener lo contrario vulneraría el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.** Los legisladores nacionales son libres de ejercer su discreción dentro de los márgenes permitidos por la armonización europea dicha libertad incluye la facultad de cambiar de opinión y de rectificar siempre dentro de dichos márgenes.

23. La Directiva establece el título III relativo a la condonación de deudas en tanto que armonización mínima. Mientras que el artículo 20.1 regula la forma en que los Estados miembros garantizarán que los empresarios insolventes tengan acceso al menos a un procedimiento de condonación de deudas, el artículo 23 establece las excepciones adecuadas. **Luego el acceso a la exoneración no necesariamente ha de ser ilimitado**, como también confirma el considerando 78. Por consiguiente, los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación al incorporar las disposiciones de la Directiva al Derecho nacional. Sobre la base de lo anterior, **una nueva ley nacional, como el artículo 487.1.2 TRLC, que establece una excepción al acceso a la plena exoneración, no se ve limitada por la existencia de una ley nacional preexistente que no establecía tal excepción.** La nueva legislación nacional solo debe atenerse a los límites establecidos por las disposiciones del artículo 23.2 de la Directiva.
24. En consecuencia, procede responder a la cuestión 1.1 y a la parte final de la pregunta 2.2 en el asunto C-289/23 *Corván* del siguiente modo:

El legislador nacional, al transponer los apartados 2 y 4 del artículo 23 de la Directiva (UE) 2019/1023, no se ve vinculado por el contenido de la legislación nacional anteriormente en vigor y es por tanto libre de establecer condiciones de acceso a la exoneración o condiciones de exclusión de determinadas categorías de deuda de contenido diferente, siempre que las nuevas condiciones respeten las exigencias de la Directiva. En particular dicha disposición no se opone a una normativa nacional como el artículo 487.1.2 TRLC por el mero hecho de que establezca una limitación que no estaba incluida en la legislación vigente antes de la transposición.

1.B.2.Preguntas 1.2, 1.3 y 1.4 en el asunto C-289/23 y preguntas 2, 3, 4 y 5 en el asunto C-305/23 – ausencia de mala fé y análisis de proporcionalidad

25. Procede analizar conjuntamente a las cuestiones 1.2, 1.3 y 1.4 en el asunto C-289/23 *Corván* y las cuestiones 2, 3, 4 y 5 en el asunto C-305/23 *Bacigán* ya que todas ellas se refieren a la interpretación del artículo 23.2, de la Directiva en relación con los requisitos materiales de la excepción prevista en el artículo 487.1.2 TRLC. Concretamente preguntan si esta norma entraría en conflicto con aquella por alguno de estos motivos:

- (cuestión 3, *Bacigán*): por cubrir un supuesto no expresamente previsto en la lista del artículo 23.2 de la Directiva.
- (cuestión 1.2, *Corván*) por suponer una alteración del orden normal de clasificación de los créditos concursales en los mecanismos de insolvencia,
- (cuestión 1.3 *Corván* y cuestiones 2, 4 y 5 *Bacigán*) por no implicar las circunstancias evocadas en dicha disposición la existencia de mala fe en el deudor o
- (cuestión 1.4 *Corván*) por fijar el plazo de 10 años de prescripción y además por hacerlo en función, no del momento en el que el deudor realizó el comportamiento reprochable, sino del momento en el que la Administración adoptó su resolución.

26. Examinemos ahora las cuestiones concretas:

Pregunta 3 Bacigán

27. Esta pregunta versa sobre el carácter abierto (*numerus apertus*) o cerrado (*numerus clausus*) de la lista de supuestos expresamente previstos en el artículo 23.2. El punto de partida es que el artículo 23.2, aunque permite en principio a los Estados miembros “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 períodos de inhabilitación más largos”, también acota su margen de maniobra al precisar acto seguido que solo pueden hacerlo “en determinadas circunstancias bien definidas y siempre que tales excepciones estén debidamente justificadas”. La disposición enumera acto seguido seis supuestos en los que se entiende cumplida dicha condición.

28. La Comisión entiende que esta lista de casos de las letras a) a f) es meramente ilustrativa. Así lo indica el uso de la expresión “como en los casos siguientes”, que da claramente a entender que tal lista no es exhaustiva. Por ello los Estados miembros pueden añadir otras excepciones en sus leyes de transposición. Ello no quiere obviamente decir que puedan

hacerlo de cualquier modo y sin respetar ningún límite. A juicio de la Comisión los eventuales supuestos adicionales que un Estado miembro desee aplicar deberían, por una parte, tener una naturaleza comparable a la de los supuestos explícitamente autorizados. En segundo lugar, el alcance de las excepciones propuestas deberá en todo caso ceñirse a circunstancias “bien definidas”. Finalmente, las excepciones adicionales habrán de estar “debidamente justificadas” y respetar el principio de proporcionalidad

29. Si se analizan los casos de la lista del artículo 23, apartado 2, se deduce que cualquier excepción adicional habrá de ser muy específica, y aplicarse solo a situaciones particulares que no abarquen una proporción importante de la totalidad de procedimientos de exoneración. Por definición una excepción no puede convertirse en la regla general. El análisis del artículo 487.1.2 TRLC no permite excluir que el legislador nacional haya limitado la excepción a circunstancias «bien definidas». En efecto, aunque con un nivel diferente de amplitud, podría considerarse a primera vista que las excepciones enumeradas en esa disposición parecen mantenerse dentro de dichos límites. La Comisión asume en efecto que las sanciones por “infracciones tributarias muy graves” y los acuerdos de “derivación de responsabilidad”, sobre todo estos segundos, distan de ser algo habitual en la mayoría de las situaciones de insolvencia. Esta es una cuestión de hecho cuya valoración incumbe a las jurisdicciones de reenvío. En todo caso, aunque la excepción se aplique a circunstancias “bien definidas” todavía hay que comprobar si resulta conforme al principio de proporcionalidad y si esta “debidamente justificada”. Lo veremos más adelante.

Pregunta 1.2 Corván

30. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 23.2, de la Directiva se opone a la excepción prevista en el artículo 487.1.2 TRLC por el hecho de que modifica las normas relativas a la clasificación de los créditos concursales en Derecho español. Según el órgano jurisdiccional remitente, las circunstancias de la excepción pretenden, aparentemente, garantizar una mayor protección de los créditos públicos en un procedimiento de insolvencia, modificando de forma encubierta el orden de prelación de los créditos concursales. En efecto, un deudor sobreendeudado objeto de sanciones tributarias, optará con toda probabilidad por pagarlas antes de solicitar la exoneración, ya que, de lo contrario, se le impediría acceder a la misma.

31. Aunque el órgano jurisdiccional remitente tiene razón al atribuir tal efecto a la excepción nacional de que se trata, **la modificación del orden de prelación de los créditos por sí sola no hace que la excepción sea incompatible con el artículo 23.2 de la Directiva.** La Comisión entiende que la facultad del Estado Miembro de determinar el orden de prelación de los créditos en los procedimientos de insolvencia no se ve afectada por la presente Directiva.

Pregunta 1.3. Corván y preguntas 2, 3, y 4 Bacigán

32. Los juzgados remitentes sugieren que la norma nacional que excluye al deudor objeto de un “*acuerdo de derivación de responsabilidad*” es incompatible con el artículo 23.2, de la Directiva, ya que el mismo no implica ningún comportamiento de “*mala fe*”. Tampoco es evidente que la “*infracción tributaria muy grave*” implique necesariamente un comportamiento de “*mala fe*” y no pueda derivarse de una mera negligencia.
33. Recordemos que en el asunto C-289/23 la responsabilidad subsidiaria que se impone al deudor por las deudas de una entidad jurídica de la que fue administrador en el pasado no requiere la existencia de mala fe o intención fraudulenta por parte de este; como mucho se basa en una presunción de negligencia en su labor de administrador (par. 189 auto de remisión). En el asunto C-305/23 la infracción muy grave vino motivada por no haber ingresado en plazo una retención fiscal sobre un alquiler y, a la vista del escaso montante de la sanción impuesta (504,99 euros), todo indica que se trató de una negligencia.
34. La “*mala fe*” es un concepto pertinente en el título III de la Directiva, ya que el objetivo del instrumento es conceder la condonación de deudas a «*los empresarios de buena fe insolventes o sobreendeudados*» (considerando 1). El considerando 79 ofrece una orientación a los legisladores nacionales sobre lo que puede y no puede entenderse por “*mala fe*”. Por ejemplo, no sería coherente con la Directiva establecer que el mero hecho de declararse insolvente sea en sí mismo un comportamiento deshonesto. La lectura de este considerando sugiere, eso sí, que la “*mala fe*” en el sentido de la Directiva presupone al menos la imputabilidad de la acción al deudor, lo que requiere un elemento subjetivo o mental por parte de este último.
35. Este significado es más amplio que la interpretación del concepto de mala fe utilizado por el órgano jurisdiccional remitente, que parece incluir únicamente los actos realizados con intención fraudulenta o con negligencia grave, pero no una mera negligencia (puntos 21 y 23 de la resolución de remisión). A juicio de la Comisión, al determinar si un deudor fue

deshonesto, las autoridades pueden tener en cuenta circunstancias que corresponden con actos de mera negligencia (primera frase del considerando 79). Al contrario, circunstancias puramente objetivas – como ganar la lotería en un momento posterior - que no guardan relación con la actitud subjetiva del deudor, probablemente no pueden entenderse como “*mala fé*” en el contexto de la Directiva.

36. Con independencia de ello, el órgano remitente asume erróneamente que el artículo 23 exige en todos los casos la concurrencia de mala fe. Aunque esto es cierto en el caso de la excepción prevista en el apartado 1, no lo es a efectos del apartado 2. Dado que el apartado 2 del artículo 23 constituye, debido a la sistemática y a la redacción, una excepción autónoma a los artículos 20 a 22, no puede concluirse aquí que toda posibilidad de exención de conformidad con el artículo 23.2 deba contener aspectos de mala fe del deudor. De hecho, algunos de los ejemplos del artículo 23.2 indican circunstancias no relacionadas con comportamientos de mala fe, como los casos e) y f), que se basan únicamente en aspectos objetivos. Los considerandos 79 y 80 correspondientes confirman esta interpretación, al referirse a situaciones objetivas susceptibles de revocar la exoneración como «[...] *por ejemplo, la situación financiera del deudor mejora de forma significativa debido a circunstancias inesperadas, como ganar un premio de lotería o recibir una herencia o una donación*». Esto confirma en la exclusión del mecanismo no necesariamente precisa que haya mala fe.
37. Dicho eso, aunque la concurrencia “*mala fé*” no es condición necesaria para la excepción del artículo 23.2, su presencia o ausencia puede incidir notablemente en la verificación de si la misma está debidamente justificada y en el análisis de su proporcionalidad.

Pregunta 1.4 Corván y pregunta 5 Bacigán

38. Mediante estas cuestiones, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan si la excepción a la normativa nacional prevista en el artículo 487.1.2, del TRLC es incompatible con el artículo 23.2, por impedir el acceso a los procedimientos de condonación de deudas para los deudores sujetos a diversas resoluciones administrativas, si dichas decisiones se dictaron en los 10 años anteriores a la solicitud.
39. El objetivo general de la Directiva y su artículo 21.1, según el cual los empresarios honestos deberían poder alcanzar la plena condonación de sus deudas “*después de un período no superior a tres años*”, puede utilizarse como punto de referencia inicial sobre cuál es una duración adecuada de la exclusión. Sin embargo, la Directiva también

reconoce que la norma de los tres años «*no es adecuada en todas las circunstancias, por lo que podría ser necesario introducir excepciones a esta norma*» (considerando 78). Tal y como el artículo 23.2 precisa éstas podrían consistir en restringir el acceso a la exoneración durante un período de tiempo más extenso.

40. El determinar qué duración adicional concreta resultaría compatible con el artículo 23.2 es algo que no puede hacerse de modo abstracto, sino que requiere un análisis de las circunstancias de cada supuesto a la luz de los criterios de aplicación de esa disposición. Un período de diez años parece en principio muy largo. No podemos sin embargo excluir que haya quizás situaciones que lo justifiquen. El elemento subjetivo del deudor en relación con el acto objeto de la excepción va a ser un factor clave. Obviamente, un comportamiento deliberadamente fraudulento podría justificar un plazo de denegación más largo que el plazo aplicable casos de simple negligencia o cuando la disposición nacional se base en un requisito subjetivo.
41. Hay que observar que el artículo 487.1 TRLC abarca varias situaciones divergentes con diferentes requisitos subjetivos y las somete por igual al período de diez años, independientemente del grado de «responsabilidad» del deudor. Varias de ellas se refieren a comportamientos fraudulentos muy graves establecidos por sentencia.⁸ Mientras tales comportamientos parecen revestir mucha mayor gravedad y denotar clara intención fraudulenta, los casos evocados en el artículo 487.1.2 se refieren a decisiones administrativas que no necesariamente implican una intención fraudulenta, sino que pueden encontrar su origen en comportamientos meramente negligentes del deudor. Ese parece ser el caso en los asuntos que aquí nos ocupan: no parece en efecto que la falta de declaración que dio origen a la “*infracción tributaria*” grave en el asunto Barcigán tuviese un origen fraudulento; tampoco parece que lo tuviera la “*derivación de responsabilidad*” en el asunto Corván. En ambos casos se trataba aparentemente de comportamientos negligentes.
42. **A juicio de la Comisión el someter todas estas circunstancias - tan diferentes entre sí en grado de culpabilidad - a una misma consecuencia jurídica, ni está debidamente justificado, ni resulta conforme con el principio de proporcionalidad.** Al contrario, todo

⁸ Así, el artículo 487.1.1 re refiere a un «*condenado en sentencia firme a penas privativas de libertad (...) por delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, de falsedad documental, contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social o contra los derechos de los trabajadores*», el artículo 487.1.3 solo se aplica “*cuando el concurso haya sido declarado culpable*” y el 487.1.6 “*cuando haya proporcionado información falsa o engañosa*”.

sugiere que una norma como el artículo 487.1.2 TRLC compromete la consecución de los objetivos previstos por la Directiva y no resulta conforme con su artículo 23.2.

43. Lo anterior se ve reforzado si tenemos en cuenta que, como el órgano jurisdiccional remitente ha señalado, los 10 años de exclusión ni siquiera arrancan de la fecha de comisión del comportamiento por el deudor, sino del momento ulterior en el que la Administración adopta su resolución. **El deudor sufriría por ello las consecuencias de un posible retraso en la adopción de la resolución administrativa.** Este último elemento es pertinente en el caso concreto que C-289/23 *Corván*, ya que el hecho generador de la responsabilidad del deudor (falta de presentación de varias declaraciones de IVA) se produjo en 2010, y la resolución final por la que se estableció sobre esta base la responsabilidad subsidiaria del deudor se dictó en 2017. Aplicada al caso, la excepción nacional prohibiría al deudor hasta 2027 acceder a la exoneración de deudas. **Por mucho que la Directiva permita a los Estados miembros ir algo más allá de los 3 años normales, el prever 17 años para un comportamiento negligente y sin ofrecer justificación alguna parece claramente excesivo.**
44. Incluso la supuesta condición atenuante incluida en la norma, según la cual las restricciones que prohíben al deudor acceder al procedimiento de condonación de deudas no se aplicarían si «*en la fecha de presentación de la solicitud de exoneración, hubiera satisfecho íntegramente su responsabilidad*», no parece ser una atenuación efectiva de sus desproporcionados efectos. De entrada, esta «excepción contraria» solo podría mitigar el rigor de la exclusión si el montante de la decisión administrativa definitiva que sanciona al deudor o establece su responsabilidad secundaria no fuese (demasiado) elevado en relación con el total de la deuda, de modo que el deudor sobreendeudado tenga una posibilidad real de pagar estos créditos públicos. **Es de temer sin embargo que en muchos casos los deudores afectados no estarán en condiciones asumir dichos pagos. Además, la no aplicación de la exclusión del artículo 487.1.2 TRLC si se pagan las deudas tributarias en cuestión, sugiere que en realidad la *ratio* de la norma poco tiene que ver que con la mala fe o negligencia del deudor.** En efecto, si determinados comportamientos pasados realmente implicasen la culpabilidad del deudor, no comprende por qué un mero pago tardío la haría desaparecer. Por ello la existencia misma de tal salvedad sugiere que la norma en cuestión responde más bien a una finalidad recaudatoria de maximización de ingresos por parte del erario público, tal y como el juez remitente en al asunto C-289/23 *Corván* señala (par. 164 y 174 del auto de remisión). Aunque sin duda

respetable, tal finalidad no tiene nada que ver - más bien al contrario - con la finalidad de la Directiva de “segunda oportunidad” a cuya trasposición dicha norma responde.

45. Sobre la base de las observaciones anteriores, podría darse la siguiente respuesta a las preguntas 1.2 a 1.4 y 2 a 5 de las presentes remisiones:

El artículo 23.2 de la Directiva no se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración de deudas, como la contenida en el artículo 487.1.2 TRLC, ni por el mero hecho de que esta disposición del Derecho nacional modifique las normas de calificación de los créditos concursales ni por el mero hecho de que las circunstancias de la misma no presupongan un comportamiento de mala fe por parte del deudor.

Sin embargo, el artículo 23.2 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que figura en el artículo 487.1.2 TRLC, que impide el acceso a la exoneración de deudas por el hecho de que se haya sancionado por resolución administrativa firme por infracciones tributarias, sociales o laborales muy graves o de que se haya dictado un acuerdo firme de derivación de responsabilidad subsidiaria contra el deudor en los 10 años anteriores a la solicitud del procedimiento de exoneración de deudas, cuando la responsabilidad del deudor se haya establecido sobre la base de una simple negligencia.

1.B.3. Cuestiones 1.5 y 2.5 en el asunto C-289/23 – justificación debida

46. Mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si ambas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como el artículo 487.1.2 TRLC, en la medida en que el legislador nacional no motivó debidamente esta limitación del acceso a la condonación o, en el caso del artículo 489.1.5 TRLC, solo adujo una sucinta y muy genérica justificación.
47. Una vez más, el carácter ejemplificativo de la lista de ejemplos de posibles excepciones del artículo 23.2, y del artículo 23.4, no significa que los Estados miembros gocen de un margen de apreciación absoluto para establecer excepciones. El margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en este caso se ve limitado por el hecho de que cualquier exclusión de este tipo debe estar «*debidamente justificada*», ser proporcionada y aplicarse a circunstancias o categorías similares en naturaleza a las enumeradas en el artículo 23.2, letras a) a f), y en el artículo 23.4, letras a) a f), respectivamente. La interpretación literal de la disposición indica que la condición de «*debida justificación*» constituye un requisito sustantivo que el legislador nacional no puede cumplir mediante el mero acto formal de presentar una mera declaración *proforma*. Al contrario, el Estado miembro está obligado a justificar «*debidamente*» las excepciones y a ceñirlas a “*circunstancias bien definidas*”, lo que parece confirmar el carácter excepcional de la

exclusión. Si el legislador de la Unión hubiera deseado dar un amplio margen de maniobra a los Estados, no hubiera requerido una justificación debida.

48. La interpretación teleológica nos lleva a conclusiones similares: el requisito impuesto a los Estados miembros de justificar debidamente las excepciones nacionales a la condonación de deudas tiene por objeto garantizar que los legisladores nacionales utilicen esta opción de forma prudente y solo en casos excepcionales. Las excepciones aplicadas por los Estados miembros no deben poner en peligro el objetivo de la Directiva, por lo que la condición de la “*debida justificación*” reviste gran importancia. La misma impone una restricción al margen de apreciación de los Estados miembros, una restricción que les impide eximir circunstancias o categorías de deudas sobre la base bien de una justificación inexistente, bien de una justificación puramente hipotética o inverosímil.
49. La Comisión entiende además que el análisis de la “*justificación debida*” solo puede realizarse correctamente a la vez que el de la “*proporcionalidad*” de la medida en cuestión. En efecto, si la circunstancia por la que se deniega el acceso a la condonación de deudas se define de forma demasiado amplia (como en el caso del artículo 487.1.2 TRLC) o la categoría específica de deudas excluibles es demasiado genérica (como en el caso del artículo 489.1.5 del TRLC), existe una mayor probabilidad de comprometer los objetivos de la Directiva. Esto dificultaría la justificación adecuada de un Estado miembro, a menos que existan medidas de mitigación que limiten el impacto que una amplia exclusión de las deudas tiene en un mecanismo eficaz de segunda oportunidad. El establecimiento de un umbral proporcionado para los efectos de la exclusión del ámbito de aplicación de la condonación de deudas, constituye una posible medida atenuante. Otro podría ser el uso más sofisticado de los distintos tipos de exenciones previstos en el artículo de excepción de la Directiva. Esto permite al legislador nacional elegir la forma menos intrusiva cuando se aparta de las normas generales. Las distintas disposiciones de excepción del artículo 23, incluidas las de los apartados 2 y 4, ofrecen la posibilidad de elegir entre varios tipos diferentes de desviaciones.
50. De lo anterior se desprende que el requisito dirigido a los Estados miembros en los apartados 2 y 4 del artículo 23 de la Directiva, según el cual los legisladores nacionales pueden establecer excepciones al procedimiento de condonación de deudas en determinadas circunstancias bien definidas o para categorías específicas de deudas, si tales excepciones están debidamente justificadas, impone una limitación a la discrecionalidad de los legisladores nacionales a la hora de determinar dichas

circunstancias o categorías adicionales. La condición de la debida justificación es un medio para garantizar que la medida nacional de transposición no comprometa la consecución de los resultados previstos por la Directiva. Además, la adecuación o no de la justificación ofrecida dependerá de la proporcionalidad de la medida en cuestión.

51. Respecto a la motivación del trato diferenciado para las deudas públicas en el artículo 489.1.5 TRLC, la exposición de motivos de la Ley 1/2022 simplemente se refiere a “*la especial relevancia de su satisfacción para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho*”. No parece que tan lacónica declaración pueda considerarse como una genuina “*justificación*” y menos aún que pueda calificarse de suficiente o “*debida*”. En efecto, exactamente la misma afirmación podría hacerse sobre muchas otras categorías de deuda que sin embargo no son objeto de excepción.⁹
52. Si la anterior justificación parece sucinta, la justificación del artículo 487.1.2 TRLC es directamente inexistente. En efecto, la Ley 1/2022 solo señala, en relación al artículo 487.1 en su conjunto, que el mismo “*establece una delimitación normativa de la buena fe, por referencia a determinadas conductas objetivas que se relacionan taxativamente (numerus clausus), sin apelación a patrones de conducta vagos y sin suficiente concreción, cuya prueba imponga una carga diabólica al deudor*”. El legislador nacional no explica sin embargo por qué razón las conductas objetivas del apartado 2 concretamente (las infracciones tributarias graves y los acuerdos de derivación de responsabilidad) implicarían necesariamente mala fe sin permitir siquiera la posibilidad de prueba en contra. No parece por ello que el contenido y la motivación de la Ley 1/2022 en relación con los artículos 487.1.2 y 489.1.5 TRLC sean realmente conformes con las exigencias de “*justificación debida*” del artículo 23 de la Directiva.
53. Sobre la base de las observaciones anteriores, podría darse la siguiente respuesta a las preguntas 1.5 y 2.5 de la presente remisión:

El artículo 23.2 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido en que se opone a una normativa nacional como el artículo 487.1.2 TRLC en la medida en que impide el acceso a la exoneración sin que dicha exclusión y su carácter proporcionado hayan sido justificados debidamente por el legislador nacional.

1.B.4 Cuestión 1 en el asunto C-305/23 – deudores que no son empresarios

54. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano remitente pregunta, si también está obligado a adaptar la legislación nacional a los requisitos establecidos en el título III de la

⁹ Sentencia de 4 de julio de 2006, asunto C-212/04, *Adeneler*, Rec. 2006, p. I-06057, apartado 72.

Directiva cuando el legislador nacional decide ampliar la aplicación de la “segunda oportunidad” también a las personas físicas insolventes que no sean empresarios, tal como establece el artículo 1.4 de la Directiva.

55. A juicio de la Comisión la pertinencia de esta pregunta – y por ende su admisibilidad - no resultan evidentes. En efecto, por mucho que el deudor en el asunto *Barcigan* no ejerza a día de hoy una actividad empresarial, es obvio que la ejercía cuando se produjeron los hechos discutidos en el procedimiento nacional, que es lo pertinente a la hora de aplicar la directiva en calidad de empresario. La situación de dicho deudor no se diferencia de la de muchos otros deudores que solicitan acceso a una “segunda oportunidad”, ya que frecuentemente las personas inmersas en un procedimiento concursal han tenido que interrumpir su actividad empresarial, siquiera temporalmente. El objetivo de la Directiva es precisamente que puedan reanudarla o comenzar otra distinta. **Su aplicabilidad no puede depender de que siga ejerciendo como empresario en el momento de la solicitud.**
56. En todo caso la Comisión procede a responder a la pregunta para el caso de que este Tribunal la considerase pertinente.
57. En términos generales, la insolvencia de los empresarios en Derecho UE tiende a estar sujeta a las mismas disposiciones sean estas personas físicas o jurídicas, y está cubierta por los instrumentos pertenecientes a la política de insolvencia de la UE, mientras que el sobreendeudamiento de los consumidores se aborda en el marco de la política de consumidores de la UE.
58. Este enfoque, sin embargo, no es el único concebible. **Un legislador nacional puede tener razones legítimas para extender a las personas físicas los procedimientos de insolvencia de la Directiva (UE) 2017/1132 sobre reestructuración e insolvencia. La principal es que, en las insolvencias empresariales, los distintos tipos de deudas (deudas relacionadas con actividades empresariales y deudas personales privadas) suelen estar entrelazadas, por ejemplo, porque la vivienda privada que sirve de residencia de la persona física se proporciona como garantía de las deudas empresariales, y no sería razonable someter estas deudas a procedimientos diferentes.**
59. En principio, el ámbito de aplicación obligatorio de la Directiva sobre reestructuración e insolvencia solo abarca a las personas físicas que son empresarios. El artículo 1.2.h) de la Directiva define el objeto de la disposición en el sentido de que no es en principio aplicable a los procedimientos de insolvencia de las personas físicas deudoras que no son

empresarios. Dicho esto, el artículo 1.4 establece que los Estados miembros pueden ampliar la aplicación de los procedimientos de condonación de deudas a personas físicas insolventes que no sean empresarios, formulando así una recomendación no vinculante.

60. La razón por la que se hace esa recomendación se explica en el considerando 21: “(...) *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*”. La conclusión aparece en la última frase del considerando 21: «*Por tales razones, aunque la presente Directiva no incluye normas vinculantes sobre el sobreendeudamiento de los consumidores, conviene recomendar a los Estados miembros que aplique también a los consumidores, en el plazo más breve posible, las disposiciones de la presente directiva en materia de exoneración de deudas*».
61. Por lo que se refiere a la Directiva (UE) 2019/1023 no cabe duda de que la invitación a los Estados miembros que figura en el artículo 1.4 no tiene un carácter vinculante para estos. Los Estados miembros son libres de ampliar o no los procedimientos de exoneración de deudas a los consumidores. La cuestión que aquí se plantea es cuales son las consecuencias jurídicas en el caso de que hayan optado por hacerlo.
62. A juicio de la Comisión, **si un Estado miembro opta libremente por extender también a los consumidores la aplicación del sistema de la Directiva, debe necesariamente aplicar la totalidad del régimen previsto en la misma en las mismas condiciones que a los empresarios. No cabrían en efecto una aplicación “a la carta” diferenciada entre unos y otros. Semejante enfoque podría poner en peligro la interpretación uniforme de la Directiva y crear incertidumbre sobre su alcance e interpretación.**
63. La jurisprudencia ha tenido en el pasado oportunidad de pronunciarse en ese sentido ante cuestiones semejantes.¹⁰ El derecho a optar de los Estados miembros se agota una vez ejercido. A partir de ese momento el régimen que inicialmente era optativo se convierte en obligatorio y resulta fundamental aplicarlo de modo coherente y similar a como se

¹⁰ Sentencia de 11 de enero de 2001, asunto C1/99, *Kofisa*, par. 32; sentencia de 17 de julio de 1997, asunto C-28/95, *Leur Bloem*, par. 16-34; sentencia de 17 de julio de 1997, asunto C-130/95, *Giloy*, Par. 16-29; sentencia de 18 de octubre de 1990, asuntos C-297/88 y C-197/89, *Dzodzi*, par. 29-43.

aplica a los empresarios. Por la misma razón resultara posible en ese escenario formular cuestiones prejudiciales sobre interpretación de la Directiva incluso si se trata de asuntos relativos a consumidores.

64. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial del siguiente modo:

Cuando, en aplicación del artículo 1, apartado 4, de la Directiva (UE) 2019/1023, un Estado miembro decida ampliar la aplicación de la exoneración de deudas de empresarios insolventes también a personas físicas insolventes que no sean empresarios, la legislación nacional correspondiente deberá respetar los requisitos establecidos en el título III de la Directiva.

C. Preguntas sobre la exclusión de ciertas deudas del ámbito de la exoneración (Artículo 23.4 de la Directiva).

1.C.1. Cuestión 2.1 en el asunto C-289/23 Corván – numerus apertus

65. El órgano remitente pregunta si la lista de motivos del artículo 23.4 debe interpretarse como un *numerus clausus*, que no permite a los legisladores nacionales añadir otros tipos de deudas a las excepciones, como las previstas en el artículo 489.1.5 TRLC.¹¹
66. Es cierto que la versión española de la Directiva parecía referirse originalmente a una lista cerrada. Tal redacción, sin embargo, fue modificada por una corrección de errores de la versión española de 24 de febrero de 2022¹², y la nueva versión contempla una lista ejemplificativa o abierta del siguiente modo: “Los Estados miembros podrán excluir algunas categorías específicas de la exoneración de deudas, o limitar el acceso a la exoneración de deudas, o establecer un plazo más largo para la exoneración de deudas en caso de que tales exclusiones, restricciones o prolongaciones de plazos estén debidamente justificadas, como en los siguientes casos (...)”. Desde un punto de vista gramatical el arrancar la lista de posibles excepciones con la expresión “como en los siguientes casos” la convierte en una lista ejemplificativa o abierta. Un examen del conjunto de versiones lingüísticas confirma que la versión española modificada refleja correctamente el sentido original de la norma, confirmando que la lista de categorías de deudas que figura en el artículo 23.4, letras a) a f), es solo ejemplificativa. Deja así la puerta abierta a que los Estados miembros puedan eventualmente añadir otras categorías específicas de deudas en su legislación de transposición.

¹¹ El órgano jurisdiccional pregunta textualmente por el artículo 487.1.2 TRLC pero todo indica que se trata de un error tipográfico y que se refiere en realidad al artículo 489.1.5 TRLC.

¹² DO L 43 de 24.2.2022, p. 94-94 (ES)

67. La evolución de esta disposición de la Directiva durante el procedimiento legislativo también respalda plenamente su carácter no exhaustivo. Ya desde un primer momento el tenor de la disposición correspondiente en la propuesta de Directiva presentado por la Comisión¹³ dejaba claro el carácter ejemplificativo de la lista. Así, el artículo 22, apartado 3, de dicha propuesta ya preveía que «*los Estados miembros podrán excluir de la condonación algunas categorías de deuda, tales como (...)*». El sentido de esta disposición no cambió en las siguientes iteraciones del texto.¹⁴ Por último, si se lee artículo 23, apartado 4, de la Directiva a la luz del considerando correspondiente de la exposición de motivos, el número 81, resulta evidente el carácter abierto o ejemplificativo de la enumeración: “*Los Estados miembros deben poder excluir otras categorías de deudas cuando esté debidamente justificado*”.

68. En consecuencia, procede responder a la cuestión 2.1 del siguiente modo:

Los casos contemplados en el artículo 23, apartado 4, letra a), letras a f), de la Directiva (UE) 2019/1023 constituyen una lista no exhaustiva, por lo que el artículo 23.4, puede interpretarse en el sentido de que permite una disposición nacional que establece la exclusión de categorías específicas de deuda de la exoneración o las restricciones correspondientes por motivos que no están incluidos en la lista establecida en el artículo 23.4, siempre y cuando dicha exclusión esté debidamente justificada y resulte proporcionada.

1.C.2. Preguntas 2.2, 2.3 and 2.4 asunto C-289/23 - exclusión de créditos públicos

69. En estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 23.4, de la Directiva se opone a una amplia excepción como la del artículo 489.1.5 TRLC, que, con carácter general (y solo con excepciones muy limitadas), excluye las deudas públicas del ámbito de aplicación de las deudas no exigibles en los procedimientos de condonación de deudas. En concreto, se plantea la cuestión de si existe tal incompatibilidad con la Directiva por el hecho de que (2.2) la excepción nacional no respeta la naturaleza y las circunstancias de determinadas deudas de Derecho público y, en particular, contradice la normativa anterior que permitía en cierta medida la condonación de créditos públicos, (2.3) el Derecho nacional da un trato más favorable a los acreedores públicos que a otros acreedores y (2.4) las posibles excepciones que permiten la condonación de deudas públicas solo se aplican a circunstancias muy limitadas y a importes muy limitados, que sin relación con el importe real de la deuda.

¹³ COM (2016) 723 final.

¹⁴ Véase por ejemplo el artículo 22, apartado 3, Documento del Consejo ST 12536 2018 INIT.

70. En primer lugar, el carácter ejemplificativo de la lista de posibles excepciones del artículo 23.4 no conlleva una libertad absoluta de los Estados miembros para excluir a su voluntad categorías de créditos de la condonación de deudas. Al contrario, el margen de apreciación **que el artículo 23.4 les reconoce está acotado por la exigencia de que toda exclusión adicional sea “debidamente justificada”, resulte proporcionada** y sea de una naturaleza análoga a la de los supuestos previstos expresamente por el artículo 23.4.
71. Hay que observar que existe una cierta coherencia interna entre las deudas expresamente previstas en el artículo 23.4 de la Directiva. Esta coherencia es especialmente visible en las letras b) a f), en las que los ejemplos abarcan categorías de deudas de naturaleza muy particular que se presentan en un número raro de casos (como las deudas relacionadas con sanciones penales, responsabilidad delictual u obligaciones de alimentos familiares, o deudas nacidas después de la apertura del procedimiento de condonación de deudas) o no representan una proporción elevada en el importe total de las deudas que deben liberarse (como los costes del procedimiento de condonación de deudas).
72. **Las deudas de Derecho público, es decir las derivadas de impuestos y contribuciones sociales, tienden a representar una parte importante del pasivo de los empresarios en dificultades. Si pese a ello, ni la propuesta, ni la Directiva las mencionan en absoluto, ello parece indicar – como el auto de reenvío señala - que el legislador ni se planteó que dichas deudas pudieran llegar a ser excluibles - al menos globalmente - del mecanismo de segunda oportunidad. En efecto, el permitir semejante exclusión global supondría que el mecanismo cuya armonización se persigue pasaría a tener ámbitos de aplicación totalmente distintos según que el Estado miembro decidiera o no excluir dichas deudas públicas del mismo. A juicio de la Comisión semejante interpretación comprometería gravemente la consecución de los objetivos de la Directiva.**
73. Aparte de su carácter excepcional, las diversas categorías de deudas incluidas en la lista del artículo 23.4, letras a) a f), parecen tener otra característica común: **su objetivo es contribuir a un resultado en línea con la justicia material**. En efecto, consideraciones de justicia material parecen explicar la exclusión de ciertas categorías específicas:
- En las letras b) a d), porque el deudor no debe poder eludir tipos de responsabilidad no relacionados con una conducta empresarial, sino que se deriven, bien de Derecho de familia, bien de conductas reprochables o incluso delictivas.

- En las letras e) y f), porque las deudas generadas en relación con el mismo procedimiento de condonación de deudas, o las deudas ulteriores, lógicamente no pueden ser objeto de dicha condonación.
 - o en la letra a), porque los acreedores que se hayan protegido específicamente mediante una garantía no deben verse privados de sus créditos (hasta el valor de dicha garantía).
74. Nadie cuestiona la necesidad de que los empresarios respeten sus obligaciones tributarias y sociales, como tampoco la necesidad de que respeten sus obligaciones contractuales con entidades privadas. Después de todo, nuestro sistema económico se basa precisamente en la confianza en el respeto de tales obligaciones. Es por ello que la creación de una segunda oportunidad en favor de deudores insolventes supone imponer un sacrificio correlativo a sus acreedores. Obviamente, todo acreedor, sea privado o público, desea cobrar su crédito y ninguno desea que se cancele. Si pese a ello la Directiva impone tal resultado es en aras a un objetivo que se considera prevalente y que se espera que contribuya a un mejor funcionamiento del sistema económico. **No parece sin embargo lógico o coherente que los poderes públicos impusieran tal sacrificio a los acreedores privados sin estar dispuestos a asumir un sacrificio similar para sus propios créditos.**
75. La lista no exhaustiva de posibles ejemplos de categorías específicas de deudas en el artículo 23.4 sugiere, por tanto, que **los Estados miembros deben ser muy selectivos a la hora de determinar los tipos de deudas que desean excluir de la condonación de deudas.** Ello implica que los Estados miembros que consideren necesario establecer alguna excepción adicional deberían aplicar limitaciones a la misma, bien al definir el alcance del tipo de deudas excluibles, bien al diseñar los efectos jurídicos derivados de la exclusión. De entrada, el legislador nacional puede diseñar la categoría específica de deudas de forma restrictiva, garantizando así que estas deudas no se refieran a un número considerable de casos o a una proporción elevada del valor total de las deudas de los empresarios. Otra hipótesis es que el ámbito de aplicación de la categoría de deudas excluidas se formule de entrada de manera más amplia, pero el legislador nacional limite sensiblemente los efectos derivados de la exclusión para el empresario (como ocurre con el ejemplo de las deudas garantizadas en el artículo 23.4.a)). También es importante que, con la exclusión de estas categorías específicas de deudas, los Estados miembros protejan de los efectos de la condonación de deudas a grupos de acreedores con intereses específicos relacionados con la justicia material. Obviamente tales intereses específicos

deberían ser distintos del interés general que cualquier acreedor – privado o público - siempre tiene de obtener el pago íntegro.

76. Examinemos ahora la exclusión de las “*deudas por créditos de Derecho público*” del artículo 489.1.5 TRLC a la luz del anterior enfoque. Cabe observar que la exclusión de las deudas públicas es prácticamente general, con la única excepción de deudas tributarias de hasta 10.000 euros como máximo y un importe similar para las contribuciones sociales. Aunque dicha modulación vaya en la buena dirección, no está nada claro que resulte suficiente para cumplir con el artículo 23.4. Tal y como el juez de remisión explica, el montante fijo establecido en la norma carece de relación con el montante total de la deuda y no responde por ello al principio de proporcionalidad (auto, par. 282). Basta observar que la aplicación de tal límite en el asunto C-289/23 *Corván* supondría la condonación de, como mucho, menos del 10% de la deuda pública o, dicho de otro modo, supondría dejar fuera de la condonación más del 90% de la misma. Es decir, que la exclusión seguiría produciendo efectos muy similares.
77. Respecto a la motivación del trato diferenciado para las deudas públicas, la exposición de motivos de la Ley 1/2022 simplemente se refiere a “*la especial relevancia de su satisfacción para una sociedad justa y solidaria, asentada en el Estado de Derecho*”. No parece que tan lacónica declaración pueda considerarse como una genuina “*justificación*” ni que pueda calificarse de suficiente o “*debida*”. En efecto, exactamente la misma afirmación podría hacerse sobre muchas otras categorías de deuda que sin embargo no son objeto de excepción.¹⁵ Tampoco parece por ello que el contenido y la motivación de la vigente Ley 1/2022 sean realmente conformes con las exigencias de la Directiva.
78. La Directiva confiere a los empresarios de buena fe sobreendeudados el derecho a obtener la exoneración de sus deudas, incluidas las deudas públicas. A juicio de la Comisión, el Estado miembro obligado a trasponerla no puede ampararse frente a dichos particulares, ni en su propia inactividad, ni en su error a la hora de proceder a dicha trasposición, para evitar la cancelación de sus créditos de derecho público. En efecto, según la sentencia de 19 de septiembre de 2000, asunto C-287/98, *Linster*, EU:C:2000:468, apartado 32:

“(…) el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que sería incompatible con el efecto imperativo que esta disposición reconoce a la Directiva excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por los interesados. En particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades

¹⁵ Sentencia de 4 de julio de 2006, asunto C-212/04, *Adeneler*, Rec. 2006, p. I-06057, apartado 72.

*comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los Tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva (véanse las sentencias de 1 de febrero de 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, Rec. p. 113, apartados 22 a 24; *Kraaijeveld* y otros, antes citada, apartado 56, y de 16 de septiembre de 1999, *WWF y otros*, C-435/97, EU:C:1999:418, Rec. p. I-5613, apartado 69).”*

79. Ya hemos visto que la Directiva no parece amparar la exclusión casi total de deudas públicas, al menos con la lacónica motivación y en los amplios términos planteados por el artículo 489.1.5 TRLC. En efecto, al no figurar en la lista de excepciones del artículo 23, **las deudas publicas solo excepcionalmente y en casos debidamente justificados pueden exceptuarse del mecanismo de segunda oportunidad y no parece que la citada norma española responda a tales condiciones. Procedería por ello dejar de aplicar la parte de dicha norma incompatible con la Directiva, de modo que las deudas de Derecho público no quedarían exentas de la condonación, sino que quedarían sometidas al régimen general de segunda oportunidad al igual que las deudas privadas**

80. En resumen, las preguntas 2.2, 2.3 y 2.4 pueden responderse del siguiente modo:

El artículo 23.4 de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como el artículo 489.1.5 TRLC, que – con excepciones muy limitadas y sin justificarlo debidamente – excluye de modo genérico las deudas de Derecho público del ámbito de aplicación de la exoneración.

IV. CONCLUSIONES

81. Con base en las consideraciones que acaban de ser expuestas, la Comisión propone al Tribunal de Justicia responder de la forma siguiente a las cuestiones planteadas:

A. Preguntas sobre el artículo 23.2 de la Directiva.

a. Preguntas 1.1 y 2.2 en el asunto C-289/23 – principio de no regresión:

El legislador nacional, al transponer los apartados 2 y 4 del artículo 23 de la Directiva (UE) 2019/1023, no se ve vinculado por el contenido de la legislación nacional anteriormente en vigor y es por tanto libre de establecer condiciones de acceso a la exoneración o condiciones de exclusión de determinadas categorías de deuda de contenido diferente, siempre que las nuevas condiciones respeten las exigencias de la Directiva. En particular

dicha disposición no se opone a una normativa nacional como el artículo 487.1.2 TRLC por el mero hecho de que establezca una limitación que no estaba incluida en la legislación vigente antes de la transposición.

- b. Preguntas 1.2, 1.3 y 1.4 en el asunto C-289/23 y preguntas 2, 3, 4 y 5 en el asunto C-305/23 – ausencia de mala fe y análisis de proporcionalidad:

El artículo 23.2 de la Directiva no se opone a una normativa nacional que impide el acceso a la exoneración de deudas, como la contenida en el artículo 487.1.2 TRLC, ni por el mero hecho de que esta disposición del Derecho nacional modifique las normas de calificación de los créditos concursales ni por el mero hecho de que las circunstancias de la misma no presupongan un comportamiento de mala fe por parte del deudor.

Sin embargo, el artículo 23.2 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que figura en el artículo 487.1.2 TRLC, que impide el acceso a la exoneración de deudas por el hecho de que se haya sancionado por resolución administrativa firme por infracciones tributarias, sociales o laborales muy graves o de que se haya dictado un acuerdo firme de derivación de responsabilidad subsidiaria contra el deudor en los 10 años anteriores a la solicitud del procedimiento de exoneración de deudas, cuando la responsabilidad del deudor se haya establecido sobre la base de una simple negligencia.

- c. Preguntas 1.5 y 2.5 en el asunto C-289/23 – justificación debida:

El artículo 23.2 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido en que se opone a una normativa nacional como el artículo 487.1.2 TRLC en la medida en que impide el acceso a la exoneración sin que dicha exclusión y su carácter proporcionado hayan sido justificados debidamente por el legislador nacional.

- d. Pregunta 1 en el asunto C-305/23 – deudores que no son empresarios:

Cuando, en aplicación del artículo 1, apartado 4, de la Directiva (UE) 2019/1023, un Estado miembro decida ampliar la aplicación de la exoneración de deudas de empresarios insolventes también a personas físicas insolventes que no sean empresarios, la legislación nacional correspondiente deberá respetar los requisitos establecidos en el título III de la Directiva.

- B. Preguntas sobre el artículo 23.4 de la Directiva:

- a. Pregunta 2.1 en el asunto C-289/23 – *numerus apertus*:

Los casos contemplados en el artículo 23, apartado 4, letra a), letras a f), de la Directiva (UE) 2019/1023 constituyen una lista no exhaustiva, por lo que el artículo 23.4, puede interpretarse en el sentido de que permite una disposición nacional que establece la exclusión de categorías específicas de deuda de la exoneración o las restricciones correspondientes por motivos que no están incluidos en la lista establecida en el artículo 23.4, siempre y cuando dicha exclusión esté debidamente justificada y resulte proporcionada.

- b. Preguntas 2.2, 2.3 y 2.4 asunto C-289/23 – exclusión de créditos públicos:
El artículo 23.4 de la Directiva 2019/1023 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como el artículo 489.1.5 TRLC, que – con excepciones muy limitadas y sin justificarlo debidamente – excluye de modo genérico las deudas de Derecho público del ámbito de aplicación de la exoneración.

Gregor VON RINTELEN José Luis BUENDIA SIERRA Luigi Malferrari

Agentes de la Comisión