

**Cauza C-289/23 [Corván]<sup>1</sup>****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 aprilie 2023

**Instanța de trimitere:**

Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante (Spania)

**Data deciziei de trimitere:**

25 aprilie 2023

**Reclamantă:**

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

**Pârât:**

A

**Obiectul procedurii principale**

Procedură de insolvență – Cerere formulată de debitorul insolvabil (pârât în prezenta cauză) în vederea remiterii datoriei nestinse – Opoziție a unuia dintre creditorii (reclamantă în prezenta cauză) față de acordarea remiterii respective – Motive de opoziție: (i) reaua-credință a debitorului în legătură cu solicitarea acestui beneficiu și (ii) domeniul de aplicare restrâns al remiterii datoriilor nestinse atunci când sunt afectate creanțe de drept public

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Cerere de decizie preliminară – Articolul 267 TFUE – Compatibilitatea dispozițiilor naționale cu Directiva (UE) 2019/1023 – Articolul 23 alineatele (2) și (4) din Directiva 2019/1023 – Acces la dreptul la remiterea de datorie – Domeniul de aplicare al dreptului la remiterea de datorie

<sup>1</sup> Denumirea prezentei cauze este fictivă. Nu corespunde numelui niciunei părți din procedură.

## Întrebările preliminare

### 1. Îndoieli privind interpretarea articolului 23 alineatul (2) din Directiva (UE) 2019/1023.

**1.1.** Articolul 23 alineatul (2) din directivă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude accesul la remiterea de datorie, în sensul articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din [Texto refundido de la Ley Concursal (textul consolidat al Legii privind insolvența, denumit în continuare „TRLC”), în condițiile în care această excludere nu era prevăzută în reglementarea anterioară transpunerii directivei, care recunoștea dreptul la remiterea de datorie, fiind introdusă *ex novo* de către legiuitor? În concret, legiuitorul național are posibilitatea, cu ocazia transpunerii directivei, să stabilească restricții privind accesul la remiterea de datorie mai severe decât cele prevăzute de reglementarea anterioară, în special atunci când restricția respectivă nu corespunde niciuneia dintre situațiile prevăzute la articolul 23 alineatul (2) din directivă?

**1.2.** În cazul unui răspuns negativ al Curții la întrebarea anterioară, articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2019/1023 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude accesul la remiterea de datorie *atunci când, în cei zece ani anteriori cererii de remitere de datorie, debitorul a fost sancționat printr-o decizie administrativă definitivă pentru încălcări fiscale foarte grave, încălcări în materia securității sociale sau încălcări în domeniul ordinii sociale ori atunci când, în aceeași perioadă, s-a adoptat o decizie definitivă de extindere a răspunderii, cu excepția cazului în care, la data depunerii cererii de remitere de datorie, debitorul și-a stins în totalitate datoriile* (articolul 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC), în condițiile în care o asemenea cauză presupune modificarea sistemului de clasificare a creanțelor în cadrul procedurii de insolvență?

**1.3.** În cazul unui răspuns negativ al Curții la întrebarea anterioară, articolul 23 alineatul (2) din directivă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude accesul la remiterea de datorie, în sensul articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC, *atunci când [...] s-a adoptat o decizie de extindere a răspunderii, cu excepția cazului în care, la data depunerii cererii de remitere de datorie, debitorul și-a stins în totalitate datoriile*, în condițiile în care o astfel de împrejurare nu este de natură să stabilească reaua-credință a debitorului? Are vreo relevanță în această privință faptul că procedura de insolvență nu s-a întemeiat pe culpa debitorului?

- 1.4. În cazul unui răspuns negativ al Curții la întrebarea anterioară, articolul 23 alineatul (2) din directivă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude accesul la remiterea de datorie, în sensul articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC, pentru încălcări sau decizii de extindere a răspunderii, care au fost constatate, respectiv, adoptate în cei 10 ani anteriori cererii de remitere de datorie, fără a se ține seama de data faptului generator al răspunderii și de eventuala întârziere în adoptarea deciziei de extindere a răspunderii?
  - 1.5. În cazul unui răspuns negativ al Curții la întrebările anterioare, articolul 23 alineatul (2) din directivă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude accesul la remiterea de datorie, în sensul articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC, în condițiile în care această restricție nu a fost justificată în mod corespunzător de legiuitorul național?
2. Îndoieli privind interpretarea articolului 23 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/[1023].
    - 2.1. Articolul 23 alineatul (4) din directivă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări, precum cea prevăzută la articolul 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC, care conține cauze care exclud accesul la remiterea de datorie și care nu sunt incluse în lista prevăzută la articolul 23 alineatul (4)? În concret, lista de cauze cuprinsă la articolul 23 alineatul (4) trebuie interpretată ca o listă *numerus clausus* sau, dimpotrivă, ca o listă *numerus apertus*?
    - 2.2. În măsura în care lista este *numerus apertus*, iar legiuitorul național poate să prevadă și alte excepții în afara celor stabilite de directivă, articolul 23 alineatul (4) din directivă se opune unei reglementări naționale care instituie o regulă generală de neremitere a datoriilor de drept public decât în împrejurări și pentru sume foarte limitate, indiferent de natura și de împrejurările datoriilor concrete de drept public? În special, este relevant în prezenta cauză faptul că reglementarea anterioară, astfel cum a fost interpretată de jurisprudența Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) permitea remiterea de datorie într-o anumită măsură în ceea ce privește creanțele de drept public și că norma de transpunere a servit la restrângerea domeniului de aplicare al remiterii?
    - 2.3. În cazul unui răspuns negativ al Curții la întrebarea anterioară, trebuie să se considere că articolul 23 alineatul (4) din directivă se opune unei reglementări naționale, precum cea prevăzută la articolul 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC, care instituie o

regulă generală de excludere a creanțelor de drept public de la remiterea de datorie (cu anumite excepții care fac obiectul următoarei întrebări preliminare), în măsura în care acordă un tratament privilegiat creditorilor de drept public în raport cu ceilalți creditori?

- 2.4. În special, și în legătură cu întrebarea anterioară, este relevant faptul că reglementarea prevede că creanțele de drept public pot beneficia într-o anumită măsură de remiterea de datorie, însă numai în ce privește anumite datorii și doar între anumite limite care nu au legătură cu valoarea reală a datoriei?
- 2.5. În sfârșit, articolul 23 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/[1023] trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții precum cea prevăzută la articolul 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC, în măsura în care [excepția de la] remiterea de datorie este justificată de *relevanța deosebită pe care o are pentru o societate echitabilă și solidară, bazată pe statul de drept*, [achitarea anumitor datorii,] iar remiterea de datorie [prevăzută de această dispoziție] se referă cu caracter general la datoriile de drept public, fără a se ține seama de natura concretă a creanței? În special, este relevant în acest scop faptul că justificarea generală este utilizată atât pentru datoriile enumerate la articolul 23 alineatul (4) din directivă, cât și pentru împrejurări sau datorii care nu figurează pe listele respective?

## Dispoziții de drept al Uniunii invocate

### 1. Norme de drept primar

- 1.1. Articolul 3 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană
- 1.2. Articolul 26 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
- 1.3. Articolul 15 (Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă), articolul 16 (Libertatea de a desfășura o activitate comercială) și articolul 47 (Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

### 2. Norme de drept derivat

- 2.1. Articolul 21 alineatul (1) și articolul 23 alineatele (2) și (4) din Directiva (UE) 2019/1023 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind cadrele de restructurare preventivă, remiterea de datorie și decăderile, precum și măsurile de sporire a eficienței procedurilor de restructurare, de insolvență și de remitere de datorie și

de modificare a Directivei (UE) 2017/1132 (Directiva privind restructurarea și insolvența)

### **3. Jurisprudența**

- 3.1. Hotărârea Curții (Camera a șaptea) din 16 martie 2017, Agenzia delle Entrate contra Marco Identi C-493/15 (EU:C:2017:219)

### **Dispoziții naționale invocate**

#### **4. Norme de drept național**

- 4.1. Expunerea de motive a Legii 16/2022 din 5 septembrie 2022 de modificare a textului consolidat al Legii insolvenței [legea respectivă transpune Directiva (UE) 2019/1023 în dreptul spaniol].
- 4.2. Articolul 487 alineatul 1 (punctele 1-6) și alineatul 2, articolul 489 alineatul 1 (punctele 1-8) și alineatul 3 și articolul 493 alineatul 1 (punctul 3) și alineatul 2 din Decretul legislativ regal 1/2020 din 5 mai 2020 de aprobare a textului consolidat al Legii insolvenței, astfel cum a fost modificat prin Legea 16/2022 din 5 septembrie 2022
- 4.3. Articolul 43 alineatul 1 litera a) din Legea generală fiscală 58/2003 din 17 decembrie 2003
- 4.4. Articolul 7 alineatul 1 din Codul civil

#### **5. Jurisprudența națională**

- 5.1. Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), Plenul Secției civile, completul 991, din 2 iulie 2019 (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), Secția civilă, Camera întâi, din 1 decembrie 2022 (ES:TS:2022:4482)
- 5.3. Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), Secția de contencios, Camera întâi, din 10 decembrie 2020 (ES:TS:2020:4069)
- 5.4. Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), Secția de contencios, Camera a doua, din 10 iulie 2019 (ES:TS:2019:2694).
- 5.5. Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), Secția de contencios, Camera a doua, din 18 noiembrie 2015 (ES:TS:2015:4973) și Hotărârea Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), Secția de contencios, Camera a doua, din 9 aprilie 2015 (ES:TS:2015:1491).
- 5.6. Hotărârile pronunțate de mai multe Audiencias Provinciales (curți provinciale) (la diverse date).

## Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 7 iulie 2022, debitorul, domnul A. (pârât în prezenta cauză), a solicitat deschiderea procedurii de insolvență împotriva sa. Debitorul încercase în prealabil să încheie un acord extrajudiciar privind datoriile restante. La momentul depunerii cererii de deschidere a procedurii de insolvență, debitorul a declarat datorii în valoare de 537 787,69 euro.
- 2 La 26 iulie 2022, instanța de trimitere a pronunțat o ordonanță prin care a constatat starea sa de insolvență și a dispus închiderea procedurii ca urmare a lipsei activelor.
- 3 La 28 septembrie 2022, debitorul a depus o cerere de remitere a datoriilor nestinse, solicitând remiterea completă de datoriile care nu au putut fi achitate în cadrul procedurii de insolvență.
- 4 La 14 octombrie 2022, Abogacía del Estado, în calitate de reprezentant al Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Agenția de Stat a Administrației Financiare, denumită în continuare „A.E.A.T.” sau „Agenția fiscală”), reclamantă în prezenta cauză, a formulat opoziție față de remiterea datoriilor nestinse pentru motivul că ar exista diferite creanțe de drept public. Mai precis, Agenția fiscală precizează că, pe lângă creanțele declarate, domnul A. are creanțe de drept public în valoare de 127 170,56 euro. Din totalul de 127 170,56 euro, suma de 36 108,97 euro este declarată drept creanță privilegiată, suma de 36 108,97 euro drept creanță chirografară, iar suma de 75 952,50 euro drept creanță subordonată. În același timp, Agenția fiscală precizează că, din totalul de 127 170,56 euro, suma de 114 408,09 euro corespunde unei decizii definitive de extindere a răspunderii din 13 ianuarie 2017, adoptată, așadar, în cei 10 ani anteriori cererii de remitere a datoriilor nestinse. De asemenea, debitorul are și alte datorii de drept public care nu pot fi beneficia de remiterea de datorie în conformitate cu regula generală a neremiterii prevăzută de dreptul insolvenței, în versiunea rezultată în urma transpunerii Directivei (UE) 2019/1023 prin Legea 16/2022 din 5 septembrie 2022.
- 5 Opoziția formulată de Agenția fiscală a fost admisă în principiu de instanța de trimitere la 19 octombrie 2022.
- 6 La 3 noiembrie 2022, debitorul insolubil s-a opus cererii formulate de Agenția fiscală.

## Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 7 Agenția fiscală solicită instanței de trimitere (primul capăt de cerere) să respingă accesul debitorului insolubil, domnul A., la remiterea solicitată, deoarece există o decizie definitivă de extindere a răspunderii fiscale adoptată împotriva sa la 13 ianuarie 2017, așadar în cei 10 ani anteriori cererii de remitere a datoriilor nestinse, din care se deduce că debitorul nu a acționat cu bună-credință atunci

când a formulat cererea de remitere. Decizia definitivă de extindere a răspunderii adoptată împotriva domnului A. rezultă din următoarea situație de fapt: domnul A. a fost, în trecut, administrator al unei societăți comerciale denumite INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L.. În perioada în care a fost administratorul societății comerciale menționate (mai exact, în anul 2010), domnul A. nu a întocmit anumite declarații de TVA care erau obligatorii. Doi ani mai târziu (în anul 2012), Agenția fiscală a notificat către INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L. o decizie de impunere prin care îi solicita societății menționate să își achite datoriile către Agenția fiscală. Decizia de impunere respectivă nu a fost contestată. Cinci ani mai târziu – mai precis, la 13 ianuarie 2017 – Agenția fiscală, în conformitate cu articolul 43 alineatul 1 litera a) din Legea generală fiscală 58/2003 din 17 decembrie 2003, a adoptat o decizie de extindere a răspunderii fiscale față de domnul A., în calitate de persoană responsabilă în subsidiar pentru datoriile și sancțiunile fiscale ale societății pe care a administrat-o. Această răspundere corespundea sumei de 114 408,09 euro. Potrivit Agenției fiscale, decizia de extindere a răspunderii fiscale este definitivă și, prin urmare, împiedică accesul la remiterea de datorie.

- 8 În același timp (al doilea capăt de cerere), Agenția fiscală solicită să se constate că nici alte datorii de drept public ale domnului A. (precum amenzile de circulație) nu pot beneficia de remiterea de datorie, cu excepția cazului în care sunt aplicabile limitele prevăzute la articolul 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC.
- 9 Aceste cereri sunt formulate în temeiul articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC (restricții privind accesul la remiterea de datorie ca urmare a lipsei bunei-credințe a debitorului) și al articolului 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC (restricții privind domeniul de aplicare al remiterii), astfel cum a fost modificat prin Legea 16/2022 din 5 septembrie 2022 de modificare a textului consolidat al Legii insolvenței, care este actul normativ prin care Spania a transpus Directiva (UE) 2019/1023 în dreptul național.
- 10 Debitorul insolubil se opune cererilor Agenției fiscale. El susține, cu caracter general, invocând Directiva (UE) 2019/1023, (i) că scopul directivei respective este de a obține remiterea completă de datorie, (ii) că directiva nu conține nicio dispoziție specială cu privire la creanțele de drept public, însă subliniază în mod repetat că statele membre trebuie să dispună de sisteme care să asigure remiterea completă de datorie, fără să distingă între tipurile de creditori, (iii) că, chiar dacă statele membre ar avea posibilitatea, în temeiul articolului 23 alineatul (2) din directivă, să restricționeze accesul la remitere în ceea ce privește anumite datorii, această posibilitate de restricționare este reglementată într-un mod foarte detaliat și are caracter de *numerus clausus* (iar lista restricțiilor posibile nu include creanțele de drept public, deși conține, de exemplu, creanțele aferente obligațiilor de întreținere), și, (iv) în sfârșit, că protecția acordată de legislația spaniolă creanțelor de drept public încalcă obiectivul stabilit de însăși reglementarea Uniunii Europene.

## Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

**ÎN PRIMUL RÂND.- Contextul general al cererii de decizie preliminară. Evoluția reglementării spaniole privind dreptul la remiterea completă a datoriei nestinse. Similitudini și diferențe între întrebările preliminare adresate în prezenta cauză și cele adresate în cauzele C-687/22 și C-111/23**

- 11 În contextul general al prezentei cereri de decizie preliminară, instanța de trimitere subliniază că, în lumina Directivei (UE) 2019/1023, în prezenta cauză există îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea reglementării naționale care a transpus directiva menționată în dreptul spaniol cu directiva însăși. Pentru toate aceste motive, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este sesizată cu mai multe întrebări preliminare, pe care instanța de trimitere le împarte în două categorii:
  - 1) Întrebări preliminare privind accesul la dreptul la remiterea completă de datorie, în legătură cu interpretarea corectă a articolului 23 alineatul (2) din Directiva (UE) 2019/1023
  - 2) Întrebări preliminare privind domeniul de aplicare al remiterii complete de datorie, în legătură cu interpretarea corectă a articolului 23 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/1023
- 12 Și, în ambele cazuri, elementul comun este același: reglementarea creanței publice (sau a creanțelor de drept public) pe care legiuitorul spaniol a introdus-o în Decretul legislativ regal 1/2020 din 5 mai 2020 prin Legea 16/2022 din 5 septembrie 2022 privind modificarea textului consolidat al Legii insolvenței, care transpune Directiva 2019/1023.
- 13 În opinia instanței de trimitere, Legea 16/2022 a acordat o protecție sporită creanțelor de drept public – și, probabil, incompatibilă cu Directiva (UE) 2019/1023 – cu două ocazii diferite: (1) cu ocazia transpunerii articolului 23 alineatul (2) din Directiva (UE) 2019/1023 prin intermediul articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC, în măsura în care anumite creanțe de drept public servesc la delimitarea prin lege a noțiunii juridice de bună-credință, și (2) cu ocazia transpunerii articolului 23 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/1023 prin intermediul articolului 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC, în măsura în care creanța publică nu ar fi supusă în general remiterii de datorie.
- 14 În continuare vom prezenta pe scurt evoluția, în dreptul spaniol, a reglementării dreptului la remiterea completă a datoriei nestinse în legătură cu creanțele de drept public. Dreptul la remiterea completă a datoriei (cunoscut sub denumirea de „remitere de datorie nestinsă”) a fost introdus în ordinea juridică spaniolă în anul 2013, prin intermediul unei modificări a articolului 178 din Legea insolvenței (LC 22/2003), în vigoare la momentul respectiv. Regimul remiterii a cunoscut o evoluție mai importantă în anul 2015, prin intermediul unei noi reforme a LC 22/2003, în urma căreia a fost adăugat articolul 178 bis. Reglementarea conținută în acest nou articol a făcut obiectul mai multor interpretări jurisprudențiale.



Discuția viza, în esență, domeniul de aplicare al remiterii de datorie în ceea ce privește creanțele de drept public, ceea ce a determinat Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) să emită, în anul 2019, importanta hotărâre a plenului Secției civile din 2 iulie 2019, ROJ: Hotărârea Tribunal Supremo (STS) 2253/2019 – ES:TS:2019:2253. Conform prevederilor dreptului spaniol, hotărârea respectivă „a creat jurisprudență” în sens propriu-zis și, prin urmare, a devenit un izvor de drept. În hotărârea menționată, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a considerat că, în cazul în care remiterea de datorie a fost obținută pe calea remiterii imediate (spre deosebire de calea planului de rambursare), o mare parte din creanța publică putea face obiectul remiterii de datorie. În anul 2020, guvernul a introdus, prin Decretul legislativ regal 1/2020 din 5 mai 2020 de aprobare a textului consolidat al Legii insolvenței (TRLR), o nouă reglementare a dreptului la remiterea de datorie prin instituirea unui regim mai favorabil în ceea ce privește creanțele de drept public decât cel care decurgea din hotărârea pronunțată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă) menționată anterior. Mai mulți judecători și instanțe au considerat că instrumentul legislativ utilizat de guvern (un decret legislativ regal care poate doar să reglementeze modificarea unor norme preexistente, dar nu și să creeze o nouă normă) încălca principiul *ultra vires* și au decis să nu aplice acest nou regim și să aplice regimul consacrat în jurisprudența Tribunal Supremo (Curtea Supremă). În sfârșit, în anul 2022, prin Legea 16/2022, a fost transpusă Directiva (UE) 2019/1023 și, în acest scop, TRLR a fost modificată. Această ultimă modificare a avut drept rezultat, în termeni generali, o protecție consolidată sau o supraprotecție a creanțelor de drept public care, potrivit instanței de trimitere, ar putea să fie incompatibilă cu directiva transpusă, în special cu articolul 23 alineatele (2) și (4) din Directiva (UE) 2019/1023.

- 15 Pe de altă parte, întrebările preliminare adresate în prezenta cauză prezintă **similitudini și diferențe în raport cu cele adresate în cauzele C-687/22 (Agenția de Stat a Administrației Financiare) și C-111/23 (Agenția de Stat a Administrației Financiare)** de către Audiencia Provincial de Alicante (Curtea Provincială din Alicante, Spania). Unele dintre întrebările adresate în cele două cereri de decizie preliminară se suprapun cu întrebările adresate în prezenta cauză. Prin urmare, răspunsurile din cauzele respective ar putea condiționa răspunsurile care urmează să fie date în prezenta cauză. Totuși, spre deosebire de cauzele C-687/22 și C-111/23, în prezenta cauză, îndoiala cu privire la interpretarea dreptului Uniunii Europene se referă direct la norma de transpunere a Directivei 2019/1023, și anume la Legea 16/2022 din 5 septembrie 2022 de modificare a textului consolidat al Legii insolvenței, care a intrat în vigoare la 26 septembrie 2022. Pe de altă parte, în cauzele C-687/22 și C-111/23, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este chemată să interpreteze dreptul Uniunii în raport cu legislația spaniolă anterioară transunerii Directivei (UE) 2019/1023, care a fost introdusă înainte de expirarea termenului de transpunere. Și, deși legislația anterioară respectivă nu transpune Directiva (UE) 2019/1023, se subliniază că aceasta ar putea fi contrară dreptului Uniunii ca urmare a faptului că ar putea compromite în mod grav rezultatul impus prin Directiva 2019/1023 (a se vedea printre altele Hotărârea Curții din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région wallonne, C-129/96, EU:C:1997:628, punctul 50).

**ÎN AL DOILEA RÂND.- Îndoieli privind interpretarea articolului 23 alineatul (2) din Directiva (UE) 2019/1023**

- 16 **Întrebare preliminară 1.1.** Instanța de trimitere evidențiază paradoxul pe care îl implică faptul că transpunerea Directivei (UE) 2019/1023 de către legiuitorul spaniol (prin Legea 16/2022) a condus la introducerea unui regim de acces la remiterea de datorie mai restrictiv decât regimul anterior normei de transpunere. În concret, formularea actuală a articolului 487 din TRLC include restricțiile sau excepțiile privind accesul la remiterea completă a datoriilor nestinse. Una dintre aceste excepții – care figurează la alineatul 1 punctul 2 al articolului menționat și care se bazează pe faptul că, *în cei zece ani anteriori cererii de remitere de datorie [...], împotriva debitorului s-a adoptat o decizie definitivă de extindere a răspunderii* – a servit drept temei în prezenta procedură pentru ca Agenția fiscală să se opună cererii de remitere de datorie formulată de domnul A.
- 17 În opinia instanței de trimitere, este vorba despre o excepție care nu are nicio legătură cu lista pur exemplificativă de excepții privind accesul la remiterea de datorie prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din directivă. Acest caracter pur exemplificativ impune obligații speciale de supraveghere pentru a împiedica statele membre să golească de conținut dreptul la remiterea completă de datorie printr-o delimitare excesivă a bunei-credințe. În plus, excepția în cauză a fost introdusă *ex novo* în legislația spaniolă, având în vedere că nu figura în versiunile anterioare transunerii, și presupune introducerea unei noi cerințe pentru a delimita noțiunea de „buna-credință a debitorului” (care constituie condiția necesară pentru acordarea dreptului la remiterea de datoria nestinsă).
- 18 Potrivit instanței de trimitere, dreptul la remiterea completă de datorie reprezintă un drept de origine comunitară, iar o reglementare națională nu poate compromite conținutul esențial al acestuia. De asemenea, dreptul respectiv trebuie interpretat în mod coroborat cu articolul 15 (dreptul la muncă) și cu articolul 16 (libertatea de a desfășura o activitate comercială) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, deoarece, în lipsa accesului la remiterea completă de datorie, întreprinzătorii supraîndatorați nu vor avea posibilitatea să își reia activitatea comercială. În definitiv, dreptul la remiterea completă de datorie este esențial pentru a asigura piețe dinamice și competitive, ceea ce vizează în principal piața unică.
- 19 **Întrebare preliminară 1.2.** Această întrebare preliminară este justificată în măsura în care norma introdusă la articolul 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC – *care prevede că nu se poate acorda beneficiul remiterii de datoria nestinsă unui debitor care, în cei 10 ani anteriori cererii de remitere de datorie, a fost sancționat printr-o decizie administrativă definitivă pentru încălcări fiscale foarte grave, pentru încălcări în materia securității sociale sau pentru încălcări în domeniul ordinii sociale ori atunci când, în același termen de 10 ani, s-a adoptat o decizie definitivă prin care s-a extins răspunderea, cu excepția cazului în care, la data depunerii cererii de remitere de datorie, debitorul și-a stins în totalitate datoriile* – pare să încerce să instituie o protecție a creanței publice mai sporită

decât cea acordată în cadrul procedurii de insolvență, modificând astfel, în mod clandestin, ordinea de prioritate a creanțelor în procedura de insolvență.

- 20 Astfel, această formulare creează un stimulent clar: întreprinzătorul supraîndatorat care a săvârșit o încălcare fiscală gravă sau foarte gravă sau care a săvârșit (indiferent de gravitatea sa) o încălcare în materie de securitate socială sau de ordine socială ori care a făcut obiectul unui acord de extindere a răspunderii va prefera, cel mai probabil, să își stingă datoria provenită din respectivele încălcări înainte de a solicita remiterea de datorie, deoarece, în caz contrar, i se va restricționa accesul la dreptul la remiterea oricărei alte datorii. Acest efect va exista chiar dacă procedura de insolvență a fost deja deschisă. În concluzie, instanța de trimitere consideră că formularea articolului 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC nu urmărește să identifice debitorul care dă dovadă de rea-credință, ci mai degrabă să oblige întreprinzătorul să stingă datoriile de drept public care, în cadrul procedurii de insolvență, ar fi dificil de satisfăcut. În plus, formularea respectivă generează factori externi negativi în ceea ce privește piața, deoarece debitorul va prefera să achite datoriile de drept public decât să plătească alți creditori privilegiați sau chirografari, ca de exemplu, furnizorii săi.
- 21 **Întrebarea preliminară 1.3.** Această întrebare se bazează pe natura și pe caracteristicile extinderii răspunderii fiscale. Instanța de trimitere nu pune în discuție temeinicia acestui mecanism (reglementat la articolele 41, 42 și 43 din Legea generală fiscală), însă arată: (i) că scopul extinderii răspunderii fiscale este în mod clar unul de colectare și că nu ține seama de capacitatea economică a debitorului subsidiar, ci de capacitatea economică a unui terț, debitorul principal (în speță, societatea comercială INVERSIONES MONIKAPITAL, S. L.), motiv pentru care temeiul extinderii răspunderii fiscale nu poate consta într-o „datorie de solidaritate” generică pentru susținerea cheltuielilor publice, (ii) că persoana obligată în subsidiar care preia răspunderea extinsă îndeplinește funcția de garant personal al creanței fiscale, (iii) că simpla neglijență a administratorului societății este suficientă pentru a dispune extinderea răspunderii, fără a fi nevoie să existe rea-intenție sau intenție frauduloasă, (iv) că o conduită pur și simplu neglijentă poate fi cu greu considerată ca fiind echivalentă cu reaua-credință a întreprinzătorului, pe care se bazează articolul 23 alineatul (2) din Directiva (UE) 2019/1023, și (v) că, în conformitate cu dreptul spaniol, accesul la remiterea de datorie necesită declararea în prealabil a insolvenței și că este de notorietate faptul că în procedura de insolvență nu s-a constatat o culpă a domnului A.
- 22 **Întrebarea preliminară 1.4.** Articolul 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC stabilește la zece ani perioada în care nu se poate obține dreptul la remiterea de datorie, perioadă care se calculează de la data aplicării sancțiunii (pentru încălcări fiscale, de securitate socială sau de ordine socială) sau de la data adoptării deciziei definitive de extindere a răspunderii. Astfel cum se poate observa, pentru a calcula această perioadă, nu se ia în considerare nici momentul la care are loc faptul generator al sancțiunii (care este data la care s-a săvârșit încălcarea), nici momentul la care are loc faptul generator al deciziei de extindere a răspunderii (care este data la care a luat naștere sau a fost recunoscută datoria). Instanța

consideră că nu este rezonabil ca perioada în care poate fi apreciată reaua-credință a debitorului să fie atât de lungă. În opinia sa, este o perioadă absolut disproporționată. În plus, perioada în care debitorul nu va putea beneficia de remiterea completă de datorie depinde de numeroși factori (inclusiv de eficiența administrației în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor sau adoptarea deciziilor), factori care nu au nicio legătură cu comportamentul debitorului pe piață. De asemenea, prin stabilirea unor perioade atât de lungi în care debitorul nu poate beneficia de remiterea de datorie, acesta va fi probabil obligat să își desfășoare activitatea în economia subterană. Pe de altă parte, această reglementare națională are ca rezultat consolidarea stimulării debitorului de a-și stinge cât mai repede posibil creanțele corespunzătoare acestor elemente (sancțiuni sau decizii de extindere a răspunderii), deoarece, dacă nu o face, va fi împiedicat pentru o perioadă mult mai îndelungată să beneficieze de dreptul la remiterea oricărei alte datorii. Iar acest lucru presupune, încă o dată, consolidarea unei poziții a creanțelor de drept public mult mai avantajoase în raport cu alte creanțe.

- 23 **Întrebarea preliminară 1.5.** Articolul 23 alineatul (2) din directivă prevede în mod expres că orice restricții sau excluderi privind dispozițiile articolelor 20-22 din directivă (privind dreptul de acces la remiterea completă de datorie) trebuie să fie „justificate în mod corespunzător”. Potrivit instanței de trimitere, expunerea de motive a Legii 16/2022 – care este legea din care a rezultat formularea actuală a articolelor în litigiu din TRLC – nu pare să constituie un temei suficient pentru a explica limitele stabilite în mod expres la articolul 487 alineatul 1 punctul 2 din TRLC. Ca urmare a recunoașterii dreptului la remiterea totală de datorie la articolul 20 din directivă, articolul 23 alineatul (2) din aceasta impune o obligație specială de motivare a excluderilor stabilite de legiuitorul național, motivare care trebuie să justifice fiecare excludere concretă, o motivare pur generală nefiind suficientă. Numai în acest fel se poate stabili că legiuitorul național a respectat noțiunea comunitară de bună-credință. O motivare specifică este mult mai necesară în ordini juridice precum cea spaniolă, care a optat pentru un sistem normativ (iar nu de apreciere) al buneii-credințe, sistem care limitează aproape în totalitate orice marjă de apreciere din partea instanței. În plus, în cazul unui sistem normativ al buneii-credințe, există riscul de a consolida obiective diferite și antagoniste față de recunoașterea dreptului la remiterea completă de datorie. Acest lucru pare și mai evident atunci când accesul la dreptul la remiterea de datorie este condiționat de faptul că nu a existat în prealabil o decizie definitivă cu privire la extinderea răspunderii. S-a arătat deja că acesta este un caz *ex novo* în dreptul spaniol, care nu este prevăzut în lista exemplificativă care figurează la articolul 23 alineatul (2) din directivă și pentru care nu este necesar să existe *nici rea-credință, nici intenție*, ci doar „neglijență în serviciu”. Aspectele anterioare corespund existenței unui comportament caracterizat prin rea-credință, astfel cum prevede Directiva (UE) 2019/1023?

**ÎN AL TREILEA RÂND.- Îndoieli privind interpretarea în ceea ce privește articolul 23 alineatul (4) din Directiva 2019/1023**

- 24 **Întrebare preliminară 2.1.** Această întrebare este foarte strâns legată de întrebările adresate în cauzele C-687/22 și C-111/23. S-a arătat deja că aceste din urmă cereri de decizie preliminară se referă la o legislație anterioară transpunerii directivei. Ca urmare a transpunerii și având în vedere că articolul 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC a extins categoriile de datorii excluse de la remitere, se consideră necesară o nouă sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu această întrebare în prezenta cauză.
- 25 **Întrebarea preliminară 2.2.** Articolul 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC a stabilit o regulă generală de neremitere a datoriilor de drept public. Este adevărat că există o listă exhaustivă de excepții, cu toate că sumele maxime aferente creanțelor respective, care pot beneficia de remiterea de datorie, sunt foarte mici. Totuși, instanța de trimitere consideră că datoria de drept public nu este o datorie care nu poate beneficia de remiterea de datorie conform directivei. De asemenea, lipsa posibilității remiterii în ceea ce privește datoriile de drept public nu a constituit regula generală anterior transpunerii directivei în Spania. Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) - luând ca punct de referință Recomandarea Comisiei din 12 martie 2014 privind o nouă abordare a eșecului în afaceri și a insolvenței și preambulul Decretului-lege regal nr. 1/2015 din 27 februarie 2015 privind mecanismul celei de a doua șanse, reducerea poverii financiare și alte măsuri sociale - a considerat că poziția conformă cu dreptul Uniunii este în favoarea remiterii datoriilor de drept public sau, cel puțin, a unei protecții relative a datoriilor de drept public. Astfel cum s-a putut observa, legislația spaniolă în domeniu (și în special în urma transpunerii directivei) a evoluat în direcția opusă. Instanța de trimitere are îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei norme care prevede excluderea generală a datoriei de drept public fără a ține seama de natura specifică a datoriei sau de proporția pe care o reprezintă această datorie în raport cu totalul pasivului.
- 26 **Întrebarea preliminară 2.3.** Îndoielile cu privire la posibila incompatibilitate cu Directiva (UE) 2019/1023 devin și mai puternice dacă adăugăm la îndoielile anterioare (întrebarea preliminară 2.2.) faptul că excluderea creanțelor de drept public este stabilită de legislația spaniolă de transpunere pentru toate tipurile de creanțe de credit public, fără a ține seama de clasificarea acestora în procedura de insolvență. Potrivit instanța de trimitere, articolul 489 alineatul 1 punctul 5 din TRLC, în versiunea sa actuală, nu este coerent cu sistemul general al insolvenței, generează diferențe de tratament nejustificate și privilegiază în mod nejustificat creanțele chirografare și subordonate în raport cu altele de rang egal sau superior. Acest lucru compromite competitivitatea mediului economic și va conduce la diferențe concurențiale inacceptabile între statele membre. În opinia instanței de trimitere, statul trebuie să fie supus aceluiași tratament ca ceilalți creditori pentru a susține astfel regimul aplicabil insolvenței. Nu există motive serioase pentru a considera că, în cazul în care legea obligă creditorii chirografari să renunțe la creanțele lor legitime, statul nu trebuie să respecte aceleași reguli. O astfel de

concluzie nu este repusă în discuție de faptul că anumite creanțe de drept public sunt exceptate de la remiterea de datorie [cazul sancțiunilor administrative foarte grave, pentru care se ține cont de natura specială a datoriei (punitive) și de natura sa (foarte gravă), ceea ce poate evidenția un comportament al debitorului caracterizat prin rea-credință]. Totuși, ceea ce nu pare rezonabil este o regulă generală de neremitere a datoriilor de drept public.

- 27 **Întrebarea preliminară 2.4.** S-a menționat anterior (întrebarea preliminară 2.2.) că regula generală de neremitere a datoriilor de drept public prezintă anumite excepții, însă numai pentru o listă redusă de datorii de drept public și pentru sume limitate. Instanța de trimitere consideră că aceste sume limitate par arbitrar. Este vorba despre o limită care nu are nicio legătură cu valoarea totală a datoriei și care nu este justificată în norma de transpunere. Nu se respectă nicio regulă de proporționalitate. Aceste sume nu garantează nici că debitorul poate obține o a doua șansă. În opinia instanței de trimitere, toate acestea determină ca dreptul la remiterea completă de datorie să fie golit de conținut.
- 28 **Întrebarea preliminară 2.5.** Revenind la chestiunea justificării restricțiilor și a excluderilor de la dreptul la remiterea completă de datorie, trebuie amintit faptul că singura justificare figurează în expunerea de motive a normei de transpunere: Legea 16/2022. Totuși, această justificare se referă numai la excluderile prevăzute la articolul 489 din TRLC, iar nu la restricțiile prevăzute la articolul 487 din TRLC. Instanța de trimitere recapitulează principalele caracteristici ale justificării conținute în expunerea de motive menționată: (a) justificarea recurge la principiile generale (se face referire la *relevanța deosebită pentru o societate justă și solidară, bazată pe statul de drept*, a faptului că *anumite datorii trebuie să fie achitate, de exemplu: datoriile aferente obligațiilor de întreținere, datoriile de drept public, datoriile care decurg din infracțiuni, datoriile care decurg din răspunderea delictuală*), (b) excepțiile de la remitere sunt incluse într-o listă pur exemplificativă, care, prin urmare, justifică *in corpore* toate cazurile, fără a ține seama de natura diferită a fiecăruia dintre ele, (c) datoria de drept public este introdusă alături de *datoriile aferente obligațiilor de întreținere, de datoriile care decurg din infracțiuni și de datoriile care decurg din răspunderea delictuală*. Aceste trei categorii sunt enumerate în mod expres la articolul 23 alineatul (4) din Directiva (UE) 2019/1023. Totuși, datoriile sau creanțele de drept public nu sunt incluse în lista conținută la articolul 23 alineatul (4) din directivă.
- 29 Având în vedere considerațiile anterioare, instanța de trimitere solicită să se stabilească: (1) dacă este posibil ca legiuitorul național să justifice, în ansamblu, iar nu de la caz la caz, fiecare dintre cazurile de neremitere, (2) dacă un tip de creanță care nu este prevăzut la articolul 23 alineatul (4) din Directiva 2019/1023 – precum creanțele de drept public – nu necesită o motivare specială, și (3) dacă trimiterea la *relevanța deosebită pentru o societate echitabilă și solidară, bazată pe statul de drept*, a achitării anumitor datorii constituie o justificare suficientă în lumina articolului 23 alineatul (4) din directivă.