

Bruselas, 31 de mayo de 2024
(OR. en)

10363/24

LIMITE

JUSTCIV 99
ECOFIN 607
COMPET 596
JAI 886
CODEC 1354

**Expediente interinstitucional:
2022/0408(COD)**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	15896/22 INIT + ADD 1 - 4
Asunto:	Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de la legislación en materia de insolvencia – Informe de situación

I. INTRODUCCIÓN

1. El 7 de diciembre de 2022, la Comisión adoptó la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de la legislación en materia de insolvencia¹.
2. La propuesta de Directiva es una de las iniciativas previstas en el Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) de 2020. Su objetivo es fomentar la inversión transfronteriza en el mercado único armonizando de manera específica los procedimientos de insolvencia.
3. La Directiva propuesta está sujeta al procedimiento legislativo ordinario.

¹ 15896/22.

4. En el Parlamento Europeo, la comisión competente para la propuesta es la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI), y la comisión competente para emitir opinión es la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON). El ponente del expediente es Pascal Arimont.
5. El Supervisor Europeo de Protección de Datos adoptó su dictamen sobre la propuesta de Directiva el 6 de febrero de 2023².
6. El Comité Económico y Social Europeo adoptó su dictamen sobre la propuesta de Directiva el 24 de marzo de 2023³.
7. En el Consejo, está examinando la propuesta el Grupo «Derecho Civil» (Insolvencia) (en lo sucesivo, el Grupo «Insolvencia»). Los debates celebrados en el Grupo «Insolvencia» han puesto de manifiesto una acogida positiva general a los objetivos que subyacen a la propuesta.
8. En el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 20 de octubre de 2023 se organizó un debate de orientación en el que los ministros reiteraron su apoyo a los objetivos perseguidos en la Directiva y plantearon al mismo tiempo una serie de cuestiones sobre las medidas propuestas relativas a las acciones revocatorias (título II). Los ministros abogaron, en general, por una mayor flexibilidad en la armonización de estas disposiciones.
9. Como se indica en la Declaración de la Cumbre del Euro de 22 de marzo de 2024, los jefes de Estado o de Gobierno están determinados a acelerar la profundización en la UMC, habiendo tomado nota de la Declaración del Eurogrupo, de 11 de marzo de 2024, en la que se pedía la introducción de una extensa serie de medidas para lograr un verdadero mercado único de capitales de la UE. En la Cumbre del Euro se invitó a los colegisladores a que garantizaran «la rápida culminación de la labor legislativa pendiente relativa al plan de acción de 2020 sobre la unión de los mercados de capitales»;

² 6147/23.

³ 7856/23.

10. Además, en las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de abril de 2024, se pedía el avance sin demora en los trabajos en el Consejo y la Comisión en todas las medidas definidas que sean necesarias para crear mercados de capitales europeos verdaderamente integrados que sean accesibles a todos los ciudadanos y empresas de la Unión, en beneficio de todos los Estados miembros. Una de las medidas definidas es la armonización de los aspectos pertinentes de los marcos nacionales de insolvencia empresarial.

II. ESTADO ACTUAL DE LOS TRABAJOS EN LOS ÓRGANOS PREPARATORIOS DEL CONSEJO

11. Hace tiempo que la diversidad de los regímenes de insolvencia se considera un obstáculo para la libre circulación de capitales dentro de la UE y para una mayor integración de sus mercados de capitales. En este sentido, la propuesta tiene por objeto armonizar determinados aspectos de la legislación de los Estados miembros en materia de insolvencia, facilitando así la inversión transfronteriza.
12. Entre otros aspectos, la Directiva propuesta establece normas comunes para la invalidación de las transacciones realizadas por el deudor previamente a la apertura de un procedimiento de insolvencia (acciones revocatorias); el rastreo de los activos pertenecientes a la masa del concurso; la preparación de la venta de la empresa, en su totalidad o en parte, previamente a la apertura formal del procedimiento de insolvencia (procedimientos de *pre-pack*); la obligación de los administradores de presentar una solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia; los procedimientos de liquidación simplificados para las microempresas; los comités de acreedores y las medidas para aumentar la transparencia de la legislación nacional. La propuesta pretende, fundamentalmente, facilitar la recuperación de activos de la masa del concurso liquidada, aumentar la eficiencia de los procedimientos de insolvencia y garantizar la distribución previsible y justa del valor recuperado entre los acreedores.

a) Finalización del primer examen de la Directiva propuesta

13. Si bien las delegaciones han acogido positivamente los objetivos que subyacen a la propuesta, han destacado la complejidad de la Directiva propuesta debido a sus vínculos con otros ámbitos del Derecho nacional, y han hecho observaciones sobre su grado de detalle. El primer examen de la propuesta comenzó el 7 de marzo de 2023 y, dada su complejidad y extensión, se prolongó durante doce reuniones consecutivas del Grupo bajo las Presidencias sueca, española y belga.
14. La Presidencia belga finalizó el primer examen en las reuniones del Grupo de los días 31 de enero, 6 de marzo y 2 de abril de 2024, con un análisis de cada capítulo del título VI («Liquidación de microempresas insolventes»).
15. El título VI («Liquidación de microempresas insolventes») introduce normas para simplificar el procedimiento de liquidación y adaptarlo a las microempresas. El objeto de la propuesta es, en esencia, establecer un procedimiento simplificado y económicamente eficiente.
16. La Presidencia ha tomado nota de que las opiniones de los Estados miembros sobre este título están divididas. La mayoría de ellos han formulado objeciones al establecimiento de un régimen especial de la UE para las microempresas insolventes. Una de las principales reservas es que la creación de un régimen especial de este tipo se alejaría del objetivo principal de la propuesta, consistente en armonizar aspectos importantes de las legislaciones nacionales en materia de insolvencia, y su contribución a la UMC solo es limitada. Los Estados miembros han manifestado su preocupación por la definición de microempresa, el nombramiento de un administrador concursal, la función del órgano jurisdiccional y los efectos en los sistemas nacionales de insolvencia existentes.
17. Algunos Estados miembros han expresado su apoyo al régimen especial, pero con importantes ajustes. Estos consideran que sí contribuiría a la UMC, ya que permitiría una liquidación ordenada a un coste menor.

b) Examen de las propuestas transaccionales sobre el texto de la Directiva

18. Una vez finalizado el primer examen de la propuesta de Directiva, la Presidencia inició la presentación, en la reunión del Grupo del 2 de abril, de un primer texto transaccional para el título I («Disposiciones generales») y el título II («Acciones revocatorias»).
19. En lo referente al título I («Disposiciones generales»), los cambios propuestos en el texto transaccional son limitados, ya que estas disposiciones generales tendrán que adaptarse a los cambios que vayan introduciéndose gradualmente en el resto de la propuesta. En cualquier caso, el texto transaccional tiene por objeto aclarar la relación entre los distintos títulos de la Directiva y los regímenes nacionales de insolvencia existentes.
20. El título II («Acciones revocatorias») tiene por objeto proteger la masa del concurso frente a la retirada ilegítima de activos realizada antes de la apertura de un procedimiento de insolvencia y restituir tales activos a la masa del concurso para beneficio de los acreedores. En el nivel técnico, y durante el citado debate de orientación en el Consejo JAI del 20 de octubre de 2023, los Estados miembros expresaron en general su preocupación por el escaso grado de flexibilidad que les ofrecen estas disposiciones. A fin de atender estas preocupaciones, el texto transaccional propuesto por la Presidencia ajustaba los conceptos que se utilizan para los actos jurídicos celebrados en perjuicio de la generalidad de los acreedores, al objeto de abarcar todos los casos de acciones revocatorias nacionales. También ofrecía a los Estados miembros la posibilidad de establecer en sus legislaciones nacionales una mayor protección de la generalidad de los acreedores en lo referente a las condiciones para las acciones revocatorias y a las consecuencias de estas. Por último, la Presidencia inició una reflexión sobre los distintos plazos pertinentes para las acciones revocatorias, con el fin de reflejar mejor el objetivo de armonización mínima de la propuesta.
21. La Presidencia comenzó la presentación de un texto transaccional sobre el título III («Rastreo de los activos pertenecientes a la masa del concurso») y el título IV («Procedimientos de *pre-pack*») en la reunión del Grupo del 7 de mayo de 2024, y la prosiguió en las reuniones del Grupo de los días 30 y 31 de mayo de 2024.

22. El título III («Rastreo de los activos pertenecientes a la masa del concurso») exige que los Estados miembros designen órganos jurisdiccionales facultados, a petición de un administrador concursal, para acceder al registro nacional centralizado de cuentas bancarias que contiene información pertinente sobre los activos que pertenecen o deben pertenecer a la masa del concurso, y consultarlo. Las principales preocupaciones que habían planteado los Estados miembros eran que estas disposiciones podrían sobrecargar los tribunales con funciones administrativas, que debían aplicarse también a las autoridades administrativas, y que el título era en general excesivamente prescriptivo. Por consiguiente, el texto transaccional ofrecía flexibilidad a los Estados miembros para designar los órganos jurisdiccionales, así como las autoridades administrativas competentes en los procedimientos de insolvencia para acceder a los registros nacionales de cuentas bancarias y consultarlos. Las disposiciones se redactaron en términos más generales, sin medidas burocráticas innecesarias, pero respetando la naturaleza y la protección de los datos objeto de consulta. Por último, el texto se adaptó al del nuevo paquete de reforma de la legislación antiblanqueo de la UE⁴.
23. El título IV de la Directiva propuesta («Procedimientos de *pre-pack*») introduce normas destinadas a establecer un procedimiento más eficaz para regir la recuperación del valor por los acreedores. La mayoría de los Estados miembros apoyan en general el objetivo del título IV y están de acuerdo en que podría contribuir a la UMC. Sin embargo, se plantearon dudas, en particular, sobre la coexistencia de las disposiciones propuestas con sus sistemas nacionales de insolvencia existentes, sobre el nivel de protección de los acreedores y sobre la relación con la libertad contractual. En el texto transaccional, la Presidencia aclaraba la interacción de las dos fases del procedimiento de *pre-pack* —la fase de preparación y la fase de liquidación— con el procedimiento de insolvencia ordinario, así como los diferentes objetivos de estas dos fases. También se asegura una mayor claridad y mayor coherencia con otros instrumentos pertinentes de la UE. Por último, la Presidencia ha intentado ofrecer flexibilidad a los Estados miembros en cuanto a la utilización de su sistema nacional existente para la aplicación de los procedimientos de *pre-pack*.
24. Por otra parte, la Presidencia ha publicado un texto transaccional sobre los títulos V («Obligación de los administradores de solicitar la apertura de un procedimiento de insolvencia y responsabilidad civil de estos») y VII («Comité de acreedores») que se presentará en las dos últimas reuniones del Grupo del mes de junio.

⁴ P9_TA(2024)0364 y P9_TA(2024)0301.

25. El título V («Obligación de los administradores de solicitar la apertura de un procedimiento de insolvencia y responsabilidad civil de estos») propone que se imponga a los administradores la obligación de presentar una solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia a más tardar tres meses después de que hayan tenido conocimiento o quepa razonablemente esperar que hayan tenido conocimiento de que la entidad jurídica es insolvente. El objetivo es maximizar el valor de recuperación para los acreedores. A algunos Estados miembros les preocupaba que esta obligación pudiera perjudicar la competitividad y el espíritu empresarial de la UE. En el texto transaccional, la Presidencia respondía a la petición de algunas delegaciones de un texto más flexible que explicara en qué situaciones se aplica la obligación y cómo se ha de cumplir. También introducía aclaraciones sobre la responsabilidad de los administradores en caso de incumplimiento de sus obligaciones.
26. El título VII («Comité de acreedores») tiene por objeto reforzar la posición de los acreedores en el procedimiento de insolvencia estableciendo normas para el nombramiento de los miembros del comité y la composición de este, sus métodos de trabajo y funciones, y la responsabilidad personal de sus miembros. Algunos Estados miembros pidieron, en particular, que se mantuviera un enfoque de armonización mínima y que se introdujera una mayor flexibilidad. La Presidencia respondió imprimiendo mayor flexibilidad al nombramiento de los miembros del comité y a los métodos de trabajo de este, y aclarando al mismo tiempo los derechos y obligaciones de sus miembros.

c) Debates en el Coreper sobre la propuesta de Directiva

27. El 10 de abril de 2024 se celebró un debate en el Coreper sobre los siguientes pasos con respecto a la UMC. La propuesta de Directiva sobre insolvencia figuraba entre las propuestas legislativas pendientes relevantes para la UMC. Los representantes permanentes estudiaron los principales factores para progresar en la UMC, así como los cuellos de botella, e invitaron a los grupos de trabajo pertinentes a avanzar todo lo posible antes del término de la Presidencia.

28. En respuesta a los llamamientos a acelerar los trabajos sobre la propuesta de Directiva por parte de niveles superiores, el 22 de mayo de 2024 la Presidencia belga organizó un debate de orientación en el Coreper a fin de hallar soluciones para adaptar los avances técnicos al grado de ambición identificado al más alto nivel político. Se invitó a los representantes permanentes a exponer sus puntos de vista sobre aquellos elementos de la propuesta que revisten especial importancia como contribución a la UMC. También se les preguntó qué principios deberían guiar los futuros trabajos y cuáles eran sus preocupaciones, con vistas a alcanzar sin demora una orientación general en el Consejo, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 17 y 18 de abril de 2024.
29. En lo referente a los métodos de trabajo en el futuro, el debate puso de manifiesto que los Estados miembros celebran que haya aumentado el número de reuniones de los grupos de trabajo y se haya acelerado el ritmo de los trabajos, lo que refleja la elevada prioridad política que se atribuye a la propuesta de Directiva. También subrayaron que ello no debe ir en detrimento de la calidad del texto. La Directiva propuesta debe analizarse y debatirse con detenimiento a fin de que el resultado de las negociaciones responda adecuadamente a las necesidades de la UMC.
30. En lo referente al fondo, los representantes permanentes destacaron en general el título II, relativo a las acciones revocatorias, y el título III, sobre el rastreo de activos, como elementos fundamentales que contribuyen a la UMC y respecto a los cuales puede llegarse más fácilmente a soluciones transaccionales. Por otra parte, algunos Estados miembros expresaron su preocupación sobre el título IV, relativo a los procedimientos de *pre-pack*, y especialmente acerca del grado de detalle de las disposiciones, la protección de la autonomía de los acreedores y la relación con la libertad contractual. Muchos Estados miembros señalaron como principal factor de preocupación el título VI, sobre el régimen especial para las microempresas, que podría plantear dificultades para alcanzar sin demora un acuerdo en torno a la Directiva.

III. CONCLUSIONES

31. La Presidencia belga se ha comprometido a facilitar la continuación de los debates en el Grupo junto con la Presidencia húngara entrante, y a velar por un progreso fluido hacia una orientación general.
 32. En vista de lo que antecede, se ruega al Comité de Representantes Permanentes y al Consejo que tomen nota del presente informe de situación.
-