



Estrasburgo, 12.12.2012
COM(2012) 742 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

Nuevo enfoque europeo frente a la insolvencia y el fracaso empresarial

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

Nuevo enfoque europeo frente a la insolvencia y el fracaso empresarial

1. INTRODUCCIÓN: JUSTICIA PARA EL CRECIMIENTO

Mientras Europa se enfrenta a una grave crisis económica y social, la Unión Europea está adoptando medidas para promover la recuperación económica, impulsar las inversiones y preservar el empleo. Las medidas generadoras de prosperidad y crecimiento sostenible constituyen una prioridad política fundamental¹.

La crisis de la deuda repercute directamente sobre los ciudadanos, el empleo y las empresas. La crisis económica ha desencadenado un aumento del número de empresas en dificultades. Desde 2009-2011, una media de 200 000 empresas se declaran en quiebra cada año en la UE, y casi una cuarta parte de estas quiebras tiene un componente transfronterizo. Alrededor del 50% de todas las empresas de nueva creación no sobrevive a sus primeros cinco años de vida, y se estima que cada año se pierden 1,7 millones de puestos de trabajo debido a problemas de insolvencia.

De conformidad con la estrategia para el crecimiento Europa 2020, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y el Acta del Mercado Único II adoptada recientemente², el crecimiento ocupa un lugar esencial en el programa de la Comisión en materia de justicia («Justicia para el Crecimiento»). Una de las acciones fundamentales para mejorar el funcionamiento del mercado interior es la modernización de la normativa de la Unión en materia de insolvencia a fin de facilitar la supervivencia de las empresas y ofrecer una segunda oportunidad a los emprendedores. El Programa de Estocolmo de 2009 para la zona europea de justicia³ hizo hincapié en la importancia de las normas sobre insolvencia para apoyar la actividad económica.

La respuesta europea debería ser el establecimiento de un sistema eficiente para restaurar y reorganizar las empresas de forma que puedan sobrevivir a las crisis financieras, funcionar de forma más eficiente y, cuando sea necesario, empezar de nuevo. Esto se aplica no solo a las grandes empresas multinacionales, sino también a los 20 millones de pequeñas empresas que constituyen la espina dorsal de la economía europea. Ofrecer una solución efectiva a los casos de insolvencia es un asunto importante para la economía europea y el crecimiento sostenible.

El Reglamento de la UE sobre procedimientos de insolvencia⁴ se adoptó para resolver los problemas relacionados con la insolvencia transfronteriza mediante el reconocimiento y la coordinación de los procedimientos nacionales de insolvencia y con el fin de evitar que existan incentivos para que las partes desplacen haberes o procedimientos judiciales de un Estado miembro a otro para poder acogerse a la mejor situación desde el punto de vista jurídico (*forum shopping* o búsqueda de un foro de conveniencia). Aunque su ámbito de aplicación es transfronterizo, el Reglamento no armoniza las legislaciones aplicables a los asuntos nacionales de insolvencia. De esta forma persisten diferencias entre las legislaciones nacionales y, en consecuencia, pueden perderse actividades económicas, los acreedores

¹ Véase la Carta del Presidente Barroso al Presidente del Parlamento Europeo en el marco del discurso sobre el Estado de la Unión de 12 de septiembre de 2012.

² COM(2012) 573.

³ DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

⁴ Reglamento (CE) nº 1346/2000 del Consejo sobre procedimientos de insolvencia, DO L 160 de 30.6.2000, p. 1.

obtienen menos de lo que podrían recuperar y reciben distinto trato según los Estados miembros. La Comisión ha propuesto una modernización del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia, pero las modificaciones propuestas afectan únicamente a los asuntos transfronterizos.

La legislación más reciente de los Estados miembros en materia de insolvencia debería ayudar a sobrevivir a las empresas sólidas y animar a los emprendedores a buscar una segunda oportunidad. Debe garantizar unos procedimientos rápidos y eficientes, tanto en interés de los deudores como de los acreedores, y colaborar a salvaguardar el empleo, así como ayudar a los proveedores a conservar sus clientes y a los propietarios a mantener el valor en las empresas viables.

Para conseguir los objetivos de la estrategia Europa 2020 debemos centrarnos en el objetivo general de conseguir una justicia más eficiente en la UE. Unos sistemas de justicia eficientes pueden contribuir en gran medida a reducir los riesgos y las incertidumbres jurídicas y a fomentar los negocios, el comercio y las inversiones transfronterizas. En su experiencia con los Estados miembros que son objeto de un programa de recuperación económica, la Comisión ha constatado el papel fundamental que desempeñan las reformas judiciales. La reforma de las legislaciones nacionales sobre insolvencia es una herramienta importante para promover la recuperación económica. El Semestre Europeo de 2012 se ha hecho eco de las repercusiones de los sistemas judiciales sobre la economía al presentar, a algunos Estados miembros, recomendaciones relativas a la eficiencia de los procedimientos de insolvencia. El reto es solucionar de manera adecuada y rápida las dificultades financieras del deudor, protegiendo a la vez los intereses legítimos del acreedor y garantizando a todas las partes el acceso a la justicia.

A lo largo de los últimos veinte años el mercado único se ha desarrollado como una zona sin obstáculos. Si una empresa se enfrenta a dificultades financieras, debería resultarle igual de fácil encontrar ayuda en su país que más allá de sus fronteras. El establecimiento de unas condiciones comparables en las legislaciones nacionales sobre insolvencia aumentaría la confianza de las empresas, los emprendedores y los particulares que deseen operar en el mercado interior en los sistemas de los demás Estados miembros. Unas normas eficientes en materia de insolvencia mejorarán también el acceso al crédito, lo que fomentará la inversión. Hay más probabilidades de que los acreedores concedan préstamos si confían en su capacidad para recuperarlos. En consecuencia, una mayor compatibilidad de las normas aplicables a los procedimientos de insolvencia puede mejorar el funcionamiento del mercado interior. Si bien la diversidad es parte de la competencia reguladora legítima basada en las opciones políticas nacionales, generalmente provoca el problema de la búsqueda de un foro de conveniencia⁵.

Conceder a los emprendedores una segunda oportunidad para que vuelvan a poner en marcha negocios viables y salvaguardar el empleo son elementos clave del nuevo enfoque europeo frente a la insolvencia y el fracaso empresarial. Este enfoque aspira a dar un impulso sólido a las empresas europeas en el mercado interior. La propuesta de actualizar el Reglamento de la UE sobre procedimientos de insolvencia en el contexto transfronterizo, adoptada paralelamente a la presente Comunicación, se basa ya en este nuevo enfoque, y recibirá también el apoyo del próximo Plan de Acción Europeo para el Espíritu Emprendedor.

La presente Comunicación hace hincapié en aquellos ámbitos en los que las diferencias entre las legislaciones nacionales sobre insolvencia tienen más posibilidades de obstaculizar el establecimiento de un marco jurídico eficaz en la materia en el mercado interior. Aspira a

⁵ Este problema se describe más detalladamente en la evaluación de impacto que acompaña a la modificación del Reglamento (CE) nº 1346/2000 sobre procedimientos de insolvencia, COM(2012) 744.

identificar los asuntos en los que debería centrarse el nuevo enfoque europeo frente a la insolvencia y el fracaso empresarial con vistas al desarrollo de una cultura de rescate y recuperación en los Estados miembros.

2. CONFIGURACIÓN DEL NUEVO ENFOQUE FRENTE A LA INSOLVENCIA: NECESIDAD DE CREAR UN ENTORNO MÁS PROPICIO A LOS NEGOCIOS

Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión han llevado a cabo amplias investigaciones y análisis en relación con las legislaciones nacionales en materia de insolvencia.

En noviembre de 2011, el **Parlamento Europeo** adoptó una Resolución sobre los procedimientos de insolvencia⁶. En primer lugar, pedía que se revisase el Reglamento sobre procedimientos de insolvencia, y la modificación propuesta responde a esta petición. Asimismo el Parlamento recomendaba que se armonizasen aspectos específicos de las legislaciones nacionales en materia de insolvencia y del Derecho de sociedades. Un estudio encargado por el Parlamento⁷ ponía de manifiesto que las disparidades entre las legislaciones nacionales sobre insolvencia pueden generar obstáculos, ventajas o desventajas competitivas y dificultades para las empresas que llevan a cabo actividades transfronterizas o tienen participaciones en empresas de otros países dentro de la UE. El estudio llegaba a la conclusión de que una armonización de los procedimientos de insolvencia aplicables en los Estados miembros de la UE aumentaría su eficiencia y facilitaría la reorganización de las empresas. Ello, a su vez, permitiría a los acreedores recuperar sumas más importantes si se decidiera liquidar los activos de una empresa, o mejorar las perspectivas de reorganización animando a un número mayor de acreedores a apoyar los planes de reestructuración. En conjunto, aumentaría la confianza de los sectores comercial y financiero en la eficiencia de la infraestructura financiera de la UE.

Partiendo de este estudio, el Parlamento Europeo llegó a la conclusión de que «existen algunos ámbitos de la legislación en materia de insolvencia en los que la armonización es deseable y factible». No obstante, cualquier otra consideración respecto a la reforma de la legislación en materia de insolvencia deberá tener en cuenta sus repercusiones sobre otros ámbitos legislativos importantes.

La **Comisión** ha realizado recientemente un estudio de la dinámica empresarial⁸, según el cual no existen pruebas de que el tipo de sistema jurídico (derecho consuetudinario/derecho civil) afecte a la capacidad emprendedora (tasa de creación de empresas, actividad emprendedora global, tasa de supervivencia de las empresas). Ello significa que la eficiencia de los procedimientos concursales no viene determinada por el tipo de sistema jurídico ni por su enfoque, sino por disposiciones específicas como la solución extrajudicial de los litigios, los procedimientos acelerados para las PYME, un sistema de detección precoz y otras

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el procedimiento de insolvencia en el marco del Derecho de sociedades de la UE.

⁷ *Harmonisation of insolvency law at EU level* (Armonización de las legislaciones sobre insolvencia en toda la UE), Parlamento Europeo, 2010, PE 419.633. Este estudio fue seguido de otro, *Harmonisation of insolvency law at EU level with respect to opening of proceedings, claims filing and verification and reorganisation plans* (Armonización de las legislaciones sobre insolvencia en toda la UE en lo que respecta a la apertura de procedimientos, la presentación de créditos y la verificación y los planes de reestructuración), EP 2011, PE 432.766.

⁸ *Business dynamics: start-ups, business transfers and bankruptcy* (Dinámica empresarial: empresas de nueva creación, transferencias y quiebras), Comisión Europea, DG Empresa e Industria, enero de 2011. Este informe incluye un estudio sobre las repercusiones económicas de los procedimientos legislativos y administrativos aplicables a las quiebras y las posibilidades de una segunda oportunidad tras la quiebra en 33 países europeos (los 27 Estados miembros de la UE más Islandia, Noruega, Croacia, Turquía, Serbia y Montenegro).

disposiciones que influyen de manera importante sobre la eficiencia del sistema. Los países que mejor funcionan disponen de un marco jurídico eficaz para los procedimientos concursales, así como de sistemas de detección precoz. El estudio pone de manifiesto que casi todos los países cuyo sistema jurídico en materia de insolvencia se considera muy eficiente cuentan también con herramientas de detección precoz muy eficientes.

Una cuestión importante en apoyo de dar una segunda oportunidad⁹ es el «plazo necesario para la extinción de las deudas», es decir, el periodo comprendido entre el momento en que una empresa se declara en quiebra (liquidación) y el momento en que puede reanudar sus actividades. La extinción de las deudas a menudo se considera fundamental para la oportunidad de volver a empezar. Actualmente este plazo varía mucho de un país a otro. En algunos países, en los casos de quiebra no fraudulenta la extinción de las deudas se concede automáticamente una vez concluida la liquidación. En otros las empresas que se han declarado en quiebra tienen que solicitarla, y en algunos otros las empresas que se han declarado en quiebra no pueden obtenerla.

La cuestión de la «segunda oportunidad» también suscita otra reflexión respecto a la reanudación de las actividades de un empresario que, en el pasado, se ha declarado en quiebra o ha fracasado. En muchos países europeos existe el compromiso político de solucionar el problema del fracaso empresarial y promover las segundas oportunidades. Los Estados miembros han presentado planes para reformar sus legislaciones nacionales sobre insolvencia a fin de apoyar a los empresarios que buscan una segunda oportunidad. Aparentemente la mayoría de las legislaciones nacionales no dan facilidades a los que desean reanudar sus actividades, lo que reduce su número a pesar de que los empresarios que han fracasado suelen mostrarse muy inclinados a volver a los negocios.

El Consejo «Competitividad» de mayo de 2011 pidió que se adoptasen medidas específicas, invitando «a los Estados miembros a que promuevan el principio de la segunda oportunidad para el empresario, tomando de aquí a 2013 las medidas necesarias para limitar a un máximo de tres años –siempre que sea posible– el periodo de suspensión de actividad y liquidación de deudas para los empresarios honestos después del concurso»¹⁰.

3. ÁMBITOS DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE INSOLVENCIA EN LOS QUE SERÍA BENEFICIOSA UNA APROXIMACIÓN

Partiendo de un análisis de las constataciones expuestas, la Comisión ha identificado una serie de ámbitos en los que las diferencias de las legislaciones nacionales sobre insolvencia pueden provocar inseguridad jurídica y dar lugar a un entorno poco propicio para las empresas, lo que genera un ambiente menos favorable a las inversiones transfronterizas.

3.1. Una segunda oportunidad para los empresarios que han sufrido una quiebra no fraudulenta¹¹

El principio 2 de la Comunicación de la Comisión «*Small Business Act* para Europa»¹² tiene como objetivo promover la concesión de una segunda oportunidad a los empresarios

⁹ Véase *A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start* (Una segunda oportunidad para los emprendedores: prevención de la quiebra, simplificación de los procedimientos concursales y ayuda para volver a empezar), Informe del grupo de expertos, Comisión Europea, DG Empresa e Industria, Enero de 2011.

¹⁰ Consejo de la Unión Europea, Documento 10975/11.

¹¹ Evidentemente es necesario hacer una distinción entre quiebras «honestas» y quiebras fraudulentas y evitar fomentar las últimas.

¹² COM(2008) 394 final. Esta Comunicación iba precedida de la Comunicación «Superar el estigma del fracaso empresarial – por una política que ofrezca una segunda oportunidad», COM(2007) 584final.

honestos¹³. Las quiebras «honestas» o no fraudulentas son aquellas en las que el fracaso de la empresa no se ha debido a falta alguna del propietario o el administrador, es decir, no ha concurrido dolo y han sido transparentes, al contrario de las quiebras fraudulentas o irresponsables. Este texto pide el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

Los procedimientos concursales largos y costosos constituyen un obstáculo importante para conseguir una segunda oportunidad. Por añadidura, los empresarios honestos que han sufrido una quiebra se ven sometidos a las mismas limitaciones que los empresarios fraudulentos. Ello no solo supone el riesgo de que los empresarios honestos que han fracasado deban afrontar el estigma social ligado a la bancarrota, sino también de que se les impongan impedimentos legales y administrativos para reanudar sus actividades. El problema principal de los empresarios que desean reanudar sus actividades son las dificultades para encontrar financiación. Ahora bien, conviene recordar que las personas que intentan volver a empezar han aprendido de sus errores y normalmente sus empresas crecen más rápidamente que las empresas de nueva creación.

Podrían adoptarse medidas para diferenciar mejor entre quiebras fraudulentas y no fraudulentas. Los regímenes de insolvencia podrían diferenciar entre los deudores que han actuado honestamente en la administración de sus empresas, aunque se hayan endeudado, y los que han actuado fraudulentamente, y podrían incluir, por ejemplo, una disposición por la que el incumplimiento voluntario o irresponsable de sus obligaciones legales por parte de un deudor implicaría sanciones civiles y, si procede, responsabilidad penal. Los programas de ayuda a la creación de nuevas empresas se concederían únicamente a los quebrados honestos sin concederles un trato diferente al concedido a los que no han sufrido una quiebra.

Hay que pensar que las medidas siguientes son las más importantes que deberán aplicarse para favorecer la concesión de una segunda oportunidad:

- Separar los procedimientos de liquidación aplicables a los emprendedores honestos de los aplicables a los fraudulentos;
- Formular y aplicar procedimientos de liquidación acelerados para las quiebras no fraudulentas.

3.2. Periodos de suspensión de actividad que no promueven la concesión de una segunda oportunidad

La suspensión de actividad también es clave para la concesión de una segunda oportunidad: un periodo de suspensión de actividad y liquidación de deudas máximo de tres años sería un límite razonable para un empresario honesto y debería ser lo más automático posible. Es fundamental que el espíritu empresarial no acabe convirtiéndose en una «condena a perpetuidad» si las cosas van mal¹⁴.

En las conclusiones del Consejo «Competitividad» de mayo de 2011, los Estados miembros acordaron la necesidad de limitar a un máximo de tres años el periodo de suspensión de actividad, tras la publicación de la Revisión de la «Small Business Act» para Europa¹⁵.

Abreviar y armonizar el periodo de suspensión de actividad supondría un paso importante para el establecimiento de un entorno más favorable a las empresas y más innovador, que permitiría a las empresas operar en igualdad de condiciones. Podría ser un primer paso hacia una aproximación más amplia de las legislaciones nacionales sobre insolvencia.

¹³ Principio 2: «Garantizar que los empresarios honestos que hayan hecho frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad».

¹⁴ Esta era otra recomendación del mencionado Informe del grupo de expertos sobre una segunda oportunidad.

¹⁵ COM(2011) 78 final.

3.3. Posibilidades de reestructuración desiguales debido a las normas diferentes para la apertura de procedimientos

Existen diferencias importantes entre los criterios aplicados para la incoación de procedimientos de insolvencia. En algunos Estados miembros únicamente pueden incoarse procedimientos de insolvencia respecto a los deudores que ya experimentan dificultades financieras y son insolventes. En otros es posible incoar un procedimiento respecto a una empresa solvente que prevé una situación de insolvencia en un futuro inminente. También existen diferencias en las pruebas de insolvencia (como la prueba de liquidez) adoptadas por las legislaciones de los Estados miembros. Evidentemente, las diferencias entre las pruebas de insolvencia suponen que empresas que se encuentran en una situación financiera similar pueden superar una prueba de insolvencia en un Estado miembro pero no en otro. En consecuencia, las empresas pueden encontrarse en desigualdad de condiciones para recurrir a una reestructuración extrajudicial a fin de solucionar sus dificultades financieras y evitar un procedimiento de insolvencia, que implica el desapoderamiento total o parcial del deudor y el nombramiento de un síndico.

Otro problema se refiere a las normas sobre la declaración obligatoria de insolvencia. Existen diferencias significativas entre los Estados miembros respecto a los plazos que debe respetar un deudor cuando hay obligación de incoar un procedimiento de insolvencia. En algunos Estados miembros un deudor insolvente dispone de dos semanas para solicitar un concurso de acreedores, en otros debe hacerlo en un plazo de dos meses a partir de la fecha en que tiene conocimiento de la situación de insolvencia, mientras que en otros debe solicitar la declaración concursal en un plazo máximo de 45 días a partir de la suspensión de pagos.

La longitud del plazo puede afectar a la capacidad del deudor para solucionar sus dificultades financieras. Unos plazos excesivamente ajustados pueden reducir tal capacidad, mientras que un plazo muy largo puede retrasar la concesión de medidas de apoyo con arreglo al procedimiento de insolvencia y socavar la eficacia de tales procedimientos para todos los acreedores.

3.4. Insatisfacción de las expectativas de los acreedores respecto a las distintas categorías de deudores

Las posibilidades que se ofrecen a los acreedores para iniciar un procedimiento de insolvencia contra un deudor varían según las legislaciones de los distintos Estados miembros, así como en relación con las distintas categorías de deudores. Estas diferencias pueden dificultar la satisfacción de las expectativas legítimas de los acreedores. Los acreedores esperan poder imponer un procedimiento de insolvencia a sus deudores y, en vez de ejercer una acción individual, pueden promover un procedimiento colectivo.

Otro ámbito que podría requerir una armonización es la capacidad de incoar un procedimiento contra un deudor. Todos los Estados miembros cuentan con sistemas que permiten al deudor (sea una persona física o una entidad jurídica pública o privada) que ejerce una actividad empresarial, a un acreedor o al Estado solicitar a un tribunal la apertura de un procedimiento de insolvencia. No obstante, algunas jurisdicciones limitan la capacidad de un acreedor de incoar un procedimiento de insolvencia mediante la imposición de condiciones especiales. Cualquier limitación de la capacidad de los acreedores para incoar un procedimiento puede llevar a situaciones en las que estos reciban un trato distinto en lo que respecta a la incoación de un procedimiento principal o un procedimiento secundario respecto al mismo deudor.

3.5. Inseguridad para los acreedores respecto a los procedimientos para la presentación y la verificación de los créditos

A fin de reducir la inseguridad y otorgar el mismo trato a los acreedores en todos los Estados miembros, habría que considerar una mayor aproximación de las normas sobre la presentación y la verificación de los créditos, en lo que respecta, por ejemplo, a los procedimientos, los plazos, las sanciones y las consecuencias del incumplimiento, así como sobre la información que debe facilitarse a los acreedores.

La transparencia y la eficacia de los procesos de presentación y verificación de los créditos afectan significativamente a la capacidad de los acreedores para obtener un resultado satisfactorio en el procedimiento concursal. Las legislaciones de los Estados miembros regulan este asunto de manera diferente: existen diferencias en los plazos para presentar los créditos y hacer valer los derechos, en la disponibilidad y el acceso a la información sobre el procedimiento y en las consecuencias de los retrasos en la presentación de los créditos. Muchas veces el plazo para la presentación de los créditos se fija en la decisión de quiebra. Asimismo el incumplimiento del plazo puede tener consecuencias diferentes en los distintos Estados miembros. En algunos de ellos el acreedor que no cumpla los plazos puede perder sus derechos a reivindicar y obtener una satisfacción de sus créditos en el procedimiento concursal, mientras que en otros Estados miembros no es así.

Los acreedores extranjeros tienen más posibilidades que los nacionales de verse afectados por las significativas diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros, dadas las consecuencias potencialmente graves del incumplimiento de las normas que rigen el procedimiento, que pueden llegar a la pérdida de su derecho a participar en la distribución de los activos.

3.6. Promoción de planes de reestructuración

Las normas que rigen los planes de reestructuración (incluidos los contenidos y los aspectos procedimentales relacionados) juegan un papel fundamental a la hora de crear las condiciones para el éxito de la reestructuración en un procedimiento de insolvencia. Unas reglas rígidas e irrealistas pueden reducir las posibilidades de adoptar un plan de reestructuración, dejando como única alternativa la liquidación de la empresa. El marco jurídico para los planes de reestructuración varía significativamente entre los distintos Estados miembros. Las principales diferencias se refieren a la identificación de las partes que pueden actuar como promotores del plan y a la adopción, modificación y verificación de los planes.

Aunque, por lo general, las legislaciones de los Estados miembros aceptan que corresponde al deudor proponer un plan de reestructuración, las normas sobre si los acreedores pueden proponer el plan o influir en su elaboración varían. También existen diferencias importantes en las normas aplicables al procedimiento para adoptar el plan, entre ellas si los acreedores se dividen en categorías y las mayorías requeridas. En algunos Estados miembros no existe división en categorías. Las distintas legislaciones cuentan con normas diferentes sobre las mayorías requeridas para aprobar un plan, y también difieren en las normas que aplican los tribunales para examinarlo. En algunos países los tribunales disponen de amplias facultades discrecionales y en otros esas facultades son bastante más limitadas.

4. NECESIDADES ESPECIALES DE LAS PYME PARA PROMOVER LA SEGUNDA OPORTUNIDAD

La UE presta especial atención a la situación que afrontan las PYME y a la posibilidad de ofrecerles una segunda oportunidad. La Comisión considera que debería ofrecérseles apoyo para afrontar sus dificultades económicas respecto a¹⁶:

- la prevención;
- la segunda oportunidad tras la quiebra;
- los acuerdos extrajudiciales;
- los procedimientos ante los tribunales.

La reestructuración puede ser tremendamente costosa para una PYME, tanto que muchas veces la quiebra es la única opción viable. Hay que buscar soluciones para reducir los costes de reestructuración para las PYME, como limitar los gastos. Convendría establecer procedimientos alternativos que ofrezcan a todos los tipos de PYME soluciones adecuadas. Los procedimientos deberían guardar proporción con el tamaño de las empresas. Los procedimientos extrajudiciales deberían estar abiertos a todos los tipos de deudores, independientemente de los fondos disponibles. Aunque el tiempo medio para llegar a un acuerdo extrajudicial es relativamente corto, la tasa de éxito es superior al 50 % en la mayoría de los Estados miembros. Los acuerdos extrajudiciales y los procedimientos preconcursales son mecanismos que se han introducido recientemente, pero las PYME de la UE los utilizan cada vez más.

Las PYME también pueden experimentar dificultades económicas en calidad de acreedores. Algunos representantes de PYME consideran que las microempresas acreedoras pierden una proporción excesiva de sus créditos pendientes en los procedimientos de insolvencia debido a la longitud de los procedimientos y a las normas nacionales de prioridad. Vale la pena estudiar qué podría hacerse para mejorar la situación de las PYME en su calidad de acreedoras.

5. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE

La Comisión propone, como primer paso, la modernización del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia. Además, tiene previsto adoptar un Plan de Acción Europeo para el Espíritu Emprendedor que incluiría medidas para promover unos procedimientos de insolvencia eficaces y la oferta de una segunda oportunidad.

Como siguiente paso, la Comisión está estudiando formas para solucionar los problemas derivados de las disparidades entre las legislaciones nacionales en materia de insolvencia. Las acciones individuales a escala nacional no pueden ofrecer una solución adecuada a los retos planteados por los aspectos transnacionales del mercado interior. Podrían tomarse medidas para reducir la inseguridad y generar un entorno más propicio a las empresas. El reto consiste en abordar de manera rápida y adecuada las dificultades financieras de los deudores junto con los intereses de los acreedores, facilitando a la vez el rescate y la reestructuración de las empresas.

La Comisión seguirá aplicando el enfoque iniciado con arreglo al ciclo del Semestre Europeo anterior, en el contexto del cual algunos Estados miembros ya han modificado sus legislaciones nacionales en materia de insolvencia. Consecuentemente, en caso necesario se

¹⁶ Véase la nota a pie de página 9, *A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh Start* (Una segunda oportunidad para los emprendedores: prevención de la quiebra, simplificación de los procedimientos concursales y ayuda para volver a empezar).

presentarán recomendaciones específicas para cada país invitándole a actualizar su legislación sobre insolvencia.

Por otra parte, la Comisión tiene previsto profundizar en su análisis de las repercusiones sobre el funcionamiento del mercado interior derivadas de las diferencias entre las legislaciones nacionales. Para ello iniciará un diálogo con el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base de la presente Comunicación. Además, la Comisión pondrá en marcha una consulta pública a fin de recabar las opiniones de todos los interesados sobre los temas tratados en la presente Comunicación y sobre cualquier otro problema, así como sobre las posibles soluciones y opciones políticas.