Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 14 de noviembre de 2018 [1]

Asunto C-630/17

Anica Milivojević
contra
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Općinski sud u Rijeci (Tribunal Municipal de Rijeka, Croacia)]

«Libre prestación de servicios — Contratos de préstamo celebrados antes de la adhesión de Croacia a la Unión Europea — Ley retroactiva de un Estado miembro que establece la nulidad de tales contratos si presentan elementos internacionales — Admisibilidad»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial planteada por el Općinski Sud u Rijeci (Tribunal Municipal de Rijeka, Croacia) se refiere esencialmente a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una ley croata que establece la nulidad *ab initio* de los contratos de préstamo garantizados con hipoteca sobre inmuebles situados en Croacia, celebrados entre deudores croatas y prestamistas extranjeros no autorizados por el Hrvatska narodna banka (Banco Central de Croacia) para prestar servicios de crédito en Croacia. También concierne al Tratado de adhesión de Croacia a la Unión, [2] ya que la ley en cuestión comprende los contratos de préstamo celebrados antes de la adhesión de Croacia, que tuvo lugar el 1 de julio de 2013.

2. El órgano jurisdiccional remitente ha planteado tres cuestiones acerca de la interpretación del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, [3] y una cuestión referida al extremo controvertido antes señalado, que implica la consideración de la legislación de la Unión en materia de libre circulación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los efectos *ratione temporis* del Derecho de la Unión en relación con la adhesión de un nuevo Estado miembro. A petición del Tribunal de Justicia, en las presentes conclusiones voy a ocuparme de esta última cuestión.

1 Lengua original: inglés.

2 DO 2012, L 112, p. 21.

3 DO 2012, L 351, p. 1.

A. Marco jurídico

1. Derecho de la Unión

3. El artículo 56 TFUE, párrafo primero, dispone lo siguiente:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.»

4. El artículo 63 TFUE, apartado 1, dispone lo siguiente:

«En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

2. Derecho nacional

5. La Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (Ley de nulidad de los contratos de préstamo con elementos internacionales celebrados en la República de Croacia con un acreedor no autorizado; en lo sucesivo, «Ley de 14 de julio de 2017»)[4] contiene las siguientes disposiciones en sus artículos 1, apartado 1; 2 a 5 y 7 a 11:

«Ley de nulidad de los contratos de préstamo con elementos internacionales celebrados en la República de Croacia con un acreedor no autorizado

Objeto de la Ley

Artículo 1

1. La presente Ley es aplicable a los contratos de préstamo que presenten elementos internacionales y hayan sido celebrados en la República de Croacia con prestamistas no autorizados, con excepción de los contratos celebrados por los siguientes deudores:

[…]

2. Asimismo, la presente Ley es aplicable a cualesquiera otros actos jurídicos celebrados en la República de Croacia con prestamistas no autorizados que tengan por objeto un contrato de préstamo que presente elementos internacionales en el sentido del apartado anterior, o que tengan su fundamento en tal contrato.

Definiciones

4 *Narodne novine*, n.º 72/2017.

Artículo 2

A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

– "deudor" toda persona física o jurídica a la que se haya concedido un préstamo en virtud de un contrato de crédito que presente elementos internacionales, así como toda persona que asuma la posición de codeudora, deudora garante, codeudora garante o avalista en beneficio de la persona a la que se haya concedido un crédito;

– "prestamista no autorizado" toda persona jurídica que, mediante un contrato de préstamo con elementos internacionales, ha concedido un préstamo al deudor y que, en el momento de la celebración del referido contrato, tiene su domicilio social fuera de la República de Croacia y presta u ofrece servicios de crédito en la República de Croacia, pese a no reunir los requisitos exigidos en las disposiciones pertinentes para ofrecer tales servicios o no tener los permisos exigidos y/o la aprobación de los organismos competentes de la República de Croacia.

Nulidad de los contratos de préstamo

Artículo 3

1. Son nulos de pleno derecho los contratos de préstamo que presenten elementos internacionales y hayan sido celebrados en la República de Croacia por los deudores con prestamistas no autorizados.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no se podrá invocar la nulidad cuando un contrato haya sido cumplido en su totalidad.

Nulidad de otros actos jurídicos

Artículo 4

Será nulo de pleno derecho todo acto notarial otorgado sobre la base de un contrato nulo de pleno derecho con arreglo al artículo 3 o relacionado con tal contrato.

Exclusión de la ejecución forzosa

Artículo 5

Cuando una sentencia que declare la nulidad de un contrato de préstamo o de un acto notarial basado en un contrato nulo de pleno derecho haya adquirido fuerza de cosa juzgada, todo procedimiento de ejecución contra el deudor que se siga ante los tribunales o ante las autoridades financieras se archivará a instancia del deudor.

[…]

Efectos de la nulidad

Artículo 7

Las partes deberán restituirse recíprocamente todo lo que hayan recibido en virtud del contrato que haya sido declarado nulo de pleno derecho y, si esto no es posible o si la naturaleza de lo ejecutado excluye su restitución, deberá satisfacerse una adecuada compensación económica, cuyo importe se determinará en función del valor de mercado en la fecha de la sentencia.

Competencia

Artículo 8

1. En los litigios relativos a los contratos de préstamo con elementos internacionales en el sentido de la presente Ley, la acción del deudor contra un prestamista no autorizado podrá ejercitarse bien ante los tribunales del Estado donde tenga su domicilio social el prestamista no autorizado, o bien ante los tribunales del lugar donde tenga su domicilio o residencia el deudor.

2. La acción del prestamista no autorizado contra el deudor, en el sentido del apartado 1, solo podrá ejercitarse ante los tribunales del Estado donde este último tenga su domicilio o residencia. La legislación aplicable a los contratos nulos de pleno derecho en el sentido de la presente Ley será exclusivamente la legislación de Croacia y el tribunal ante el cual se ejercite una acción relativa a la nulidad de dichos contratos deberá aplicar la presente Ley, sin examinar si se cumplen los requisitos para la aplicación de la legislación del lugar de celebración del contrato en virtud de otros instrumentos legislativos.

Disposiciones transitorias y finales

Artículo 9

La presente Ley no afectará a los derechos que asistan a los deudores en virtud de leyes especiales que les sean más favorables.

Artículo 10

1. Los contratos de préstamo que presenten elementos internacionales en el sentido de la presente Ley y que hayan sido celebrados en la República de Croacia antes de la entrada en vigor de la presente Ley con prestamistas no autorizados serán nulos de pleno derecho desde su celebración, con los efectos establecidos en el artículo 7.

2. Cualesquiera otros actos jurídicos celebrados en la República de Croacia antes de la entrada en vigor de la presente Ley con prestamistas no autorizados, que se deriven de un contrato de préstamo con elementos internacionales en el sentido del apartado 1, o se fundamenten en tales contratos, serán nulos de pleno derecho desde su celebración, con los efectos establecidos en el artículo 7.

Artículo 11

La presente Ley entrará en vigor a los ocho días de su publicación en el *Narodne novine*.

En Zagreb, a 14 de julio de 2017»

II. Hechos del procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

6. El 5 de enero de 2007, Anica Milivojević (en lo sucesivo, «demandante»), nacional de la República de Croacia, y su esposo, el cual falleció posteriormente, celebraron con Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (en lo sucesivo, «demandada»), entidad con domicilio social en la República de Austria, un contrato de préstamo de un importe de 47 000 euros. Dicha suma fue entregada en metálico en la sucursal de la demandada en Austria, y el contrato en cuestión fue celebrado con ayuda de un intermediario residente en Croacia, que percibió una comisión.[5] El

5 Según las observaciones escritas de la Comisión, que no fueron rebatidas a este respecto.

préstamo estaba destinado a la ampliación y renovación de la vivienda de la demandante, en parte para uso privado y en parte para el alquiler de apartamentos turísticos. [6] Consta que la demandada no está autorizada por el Banco Central de Croacia para ofrecer servicios financieros que incluyan la concesión de préstamos con garantía hipotecaria en el territorio de la República de Croacia.

7. Como garantía de la devolución del préstamo, el 12 de enero de 2007 la demandante otorgó una garantía ante notario que dio lugar a la inscripción en el Registro de la Propiedad de una hipoteca sobre sus inmuebles.

8. El 23 de abril de 2015, la demandante interpuso demanda ante el órgano jurisdiccional remitente, contra la demandada, solicitando que se declarase la nulidad del contrato de préstamo de 5 de enero de 2007 (en lo sucesivo, «contrato») y de la garantía otorgada ante notario el 12 de enero de 2007, así como que se cancelase la inscripción de la hipoteca en el Registro de la Propiedad.

9. El órgano jurisdiccional remitente puso fin al proceso el 3 de julio de 2017, pero volvió a iniciarlo mediante resolución de 10 de agosto de 2017, con motivo de la entrada en vigor de la Ley de 14 de julio de 2017, cuyas disposiciones podrían resultar aplicables al litigio principal. El Gobierno de la República de Croacia, en su dictamen de 25 de mayo de 2017, declaró que la Ley de 14 de julio de 2017, que se hallaba entonces en fase de proyecto, debería poder aplicarse con efectos retroactivos, habida cuenta de que el objetivo de dicha medida no podía alcanzarse de otro modo.

10. Según la resolución de remisión, el dictamen del Gobierno de la República de Croacia sugiere que no existe protección alguna de los derechos del deudor (de consumidores y/o pequeños empresarios) frente a cláusulas engañosas que pudiera estar reconocida por el Derecho de la Unión como excepción a la libre prestación de servicios. Los contratos en cuestión son los celebrados entre 2000 y 2010, período tras el cual la República de Croacia se adhirió a la Unión Europea, con lo que se permitió a las entidades de crédito extranjeras que prestaran temporalmente servicios financieros sin necesidad de un permiso del Banco Central de Croacia.

11. El artículo 3, apartado 1, de la Ley de 14 de julio de 2017 establece la nulidad de los contratos de préstamo con elementos internacionales celebrados en la República de Croacia por un deudor con un acreedor no autorizado. Con arreglo al artículo 10, la nulidad tiene efectos desde la fecha de celebración del contrato y alcanza también a otros actos jurídicos que sean consecuencia de dichos contratos.

12. Con arreglo al artículo 2, segundo guion, de la Ley de 14 de julio de 2017, un acreedor no autorizado es una persona jurídica que, mediante un contrato de préstamo con elementos internacionales, ha concedido un préstamo al deudor y que, en el momento de la celebración del referido contrato, tiene su domicilio social fuera de la República de Croacia y presta u ofrece servicios que incluyen la concesión de préstamos en la República de Croacia, pese a no reunir los requisitos exigidos en las disposiciones pertinentes para ofrecer tales servicios o no tener los permisos exigidos y/o la aprobación de los organismos competentes de la República de Croacia.

13. Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que la jurisprudencia de los tribunales croatas ha establecido que los contratos de préstamo no son nulos con arreglo a la legislación del Estado miembro en vigor cuando se celebraron. El órgano jurisdiccional remitente menciona también el apartado 3.2 del dictamen de 12 de abril de 2016 del Vrhovni sud (Tribunal Supremo, Croacia), anterior a la Ley de 14 de julio de 2017 y redactado tras una reunión celebrada entre el Presidente de la Sala de lo Civil del Vrhovni sud (Tribunal Supremo) y los Presidentes de las Salas de lo Civil de los Županijski sudovi (Tribunales de Condado, Croacia), donde se indicaba que tales contratos no son

6 Según las observaciones escritas de la Comisión, que no fueron rebatidas a este respecto.

nulos, por no estar prevista dicha consecuencia en la Zakon o bankama (Ley de Bancos) ni en la Zakon o kreditnim institucijama (Ley de Entidades de Crédito), lo cual era cierto hasta el 30 de septiembre de 2015, fecha en la que se introdujo la expresada consecuencia mediante la Ley modificadora de la Zakon o potrošačkom kreditiranju (Ley de Crédito al Consumo).

14. Sin embargo, para el órgano jurisdiccional remitente, permanece sin resolver la cuestión de si, teniendo en cuenta la afirmación del Gobierno de la República de Croacia que figura en el dictamen antes mencionado, según la cual los efectos retroactivos de la Ley de 14 de julio de 2017 determinan que «se establece un régimen jurídico idéntico», se incurre en una discriminación del acreedor a consecuencia de la modificación de su situación jurídica en el litigio pendiente y de las pérdidas económicas en forma de lucro cesante ocasionadas por el impago de los intereses contractuales.

15. Mediante la declaración de nulidad de los contratos de préstamo y de los demás actos jurídicos conexos se impide a la demandada, en lo sucesivo, prestar servicios financieros, de ahí que el órgano jurisdiccional remitente se pregunte si tal medida es contraria a la libre prestación de servicios en el mercado interior de la Unión y, en su caso, a la libre circulación de capitales.

16. Es objeto de controversia entre las partes la cuestión de si la Ley de 14 de julio de 2017 es realmente aplicable a la demandada, así como si la legislación croata o a la austriaca son aplicables al contrato y si otorgar la competencia a los tribunales de Croacia en virtud del artículo 8, apartados 1 y 2, de la Ley de 14 de julio de 2017 es compatible con el Reglamento n.º 1215/2012.

17. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 56 y 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que se oponen a las disposiciones de la Ley de nulidad de los contratos de préstamo con elementos internacionales celebrados en la República de Croacia con un acreedor no autorizado […], en particular, a lo dispuesto en el artículo 10 de dicha Ley, que establece la nulidad de los contratos de préstamo y otros actos jurídicos que sean consecuencia de tales contratos o se basen en ellos, celebrados entre un deudor (en el sentido de los artículos 1 y 2, primer guion, de la referida Ley) y un acreedor no autorizado (en el sentido del artículo 2, segundo guion de la misma Ley), aunque hayan sido suscritos antes de la entrada en vigor de la susodicha Ley, y con efectos desde su celebración, con la consecuencia de que las partes contratantes deben restituirse recíprocamente todo lo que hayan recibido en virtud del contrato que haya sido declarado nulo y, cuando esto no sea posible o la naturaleza de lo ejecutado excluya su restitución, debe satisfacerse una adecuada compensación económica, estimada sobre la base de los precios vigentes en la fecha de la resolución judicial?

2) ¿Debe interpretarse el [Reglamento n.º 1215/2012], en particular, sus artículos 4, apartado 1, y 25, en el sentido de que se oponen a lo dispuesto en el artículo 8, apartados 1 y 2, de la Ley de nulidad de los contratos de préstamo con elementos internacionales celebrados en la República de Croacia con un acreedor no autorizado, con arreglo al cual, en las controversias relacionadas con contratos de préstamo con elementos internacionales en el sentido de dicha Ley, el deudor puede demandar al acreedor no autorizado ante los tribunales del Estado en el que este último tenga su domicilio social o, con independencia de donde radique este, ante los tribunales del lugar en el que el deudor tenga su domicilio personal o social, mientras que el acreedor no autorizado, en el sentido de la referida Ley, solo puede entablar un proceso contra el deudor ante los tribunales del Estado en el que este último tenga su domicilio personal o social?

3) ¿Puede calificarse de contrato celebrado por un consumidor, en el sentido del artículo 17, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 y del acervo jurídico de la Unión, si el beneficiario del préstamo es una persona física que ha celebrado un contrato de préstamo para invertir en apartamentos de vacaciones con el fin de desarrollar la actividad de prestación de servicios de alojamiento y manutención para turistas?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 24, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 en el sentido de que los tribunales de la República de Croacia son competentes para conocer de una demanda por la que se solicita la declaración de nulidad de un contrato de préstamo y de las correspondientes garantías otorgadas y la cancelación de la inscripción de una hipoteca en el Registro de la Propiedad, cuando esta se ha constituido sobre inmuebles del deudor situados en el territorio de la República de Croacia en garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de préstamo?»

18. Como ya he señalado, el Tribunal de Justicia ha solicitado unas conclusiones solo respecto de la primera cuestión. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia la demandada, la República de Croacia y la Comisión Europea. Todas las partes comparecieron en la vista celebrada el 5 de septiembre de 2018.

III. Resumen de las observaciones escritas relativas a la primera cuestión prejudicial

19. La demandada argumenta que la Ley de 14 de julio de 2017 no es aplicable, por dos razones. Primero, porque la demandada no es un prestamista no autorizado en el sentido del artículo 2 de dicha Ley y, segundo, porque el contrato no se celebró en Croacia, sino en la República de Austria, por lo que queda fuera del ámbito de aplicación de aquella Ley, con arreglo a su artículo 1.

20. La demandada afirma que nunca ha ofrecido ni prestado servicios de crédito en el territorio de Croacia, de manera que no puede ser considerada un prestamista no autorizado. La demandante firmó el contrato y se lo remitió a la demandada a su sede en Austria. Conforme al tenor del contrato, este se celebró en la República de Austria.

21. La demandada opera solamente en el territorio de Austria y está sujeta a la legislación austriaca. El hecho de que el contrato se celebrase con nacionales croatas no significa que la demandada operase en Croacia. La demandada alega que la legislación croata permite expresamente a los nacionales croatas celebrar contratos con prestamistas extranjeros,[7] y la legislación croata también dispone que los contratos de préstamo se celebran en el lugar donde tiene su sede o domicilio el prestamista en el momento en que presenta su oferta.[8] La demandada señala que la interesada se desplazó a Austria, y se pregunta por qué la Ley de 14 de julio de 2017 va dirigida a la demandada y no a la demandante.

7 A este respecto, se hace referencia al artículo 28, apartado 3, de la Zakon o deviznom poslovanju (Ley de Divisas).

8 Sobre este punto, se hace referencia al artículo 252, apartado 2, de la Zakon o obveznim odnosima (Ley de Relaciones Obligacionales), *Narodne novine*, n.ºs 35/2005, 41/2008, 125/2011 y 78/2015.

22. Asimismo, la demandada arguye que su tesis resulta confirmada por tres sentencias de los tribunales croatas dictadas antes de la entrada en vigor de la Ley de 14 de julio de 2017,[9] y a este respecto cuestiona que los Estados miembros puedan excluir la aplicación del Derecho de la Unión sobre la elección de la ley aplicable al contrato.[10]

23. La libre prestación de servicios prohíbe tanto las restricciones a dicha libertad entre los Estados miembros como la discriminación a los prestadores de servicios que no estén establecidos en el Estado de la prestación.[11] Los efectos de la Ley de 14 de julio de 2017 son de mayor alcance para los servicios de préstamo extranjeros que para los prestamistas establecidos en Croacia, de manera que existe una discriminación indirecta,[12] pero también se da una discriminación directa a raíz de la definición de «prestamista no autorizado» del artículo 2 de la Ley de 14 de julio de 2017. Con arreglo al Derecho de la Unión, un prestador de servicios que posea todas las autorizaciones en el Estado miembro en que está establecido está igualmente facultado para prestar servicios en otros Estados miembros.[13] Asimismo, la demandada alega que con la Ley de 14 de julio de 2017 la prestación de servicios en Croacia deviene menos atractiva.

24. La demandada alega que el legislador croata no ha explicado en ningún momento por qué considera que el régimen especial aplicable a los nacionales extranjeros con arreglo a la Ley de 14 de julio de 2017 está justificado para proteger el orden público o la seguridad o la salud públicas en la República de Croacia, y que no se ha respetado, por otra parte, el principio de proporcionalidad.[14] La demandada considera que se ha incurrido en una restricción de la competencia.

25. Croacia sostiene que las cuestiones prejudiciales primera a tercera son inadmisibles. Respecto a la primera cuestión, arguye que el Tribunal de Justicia tiene competencia para interpretar el Derecho de la Unión desde la fecha de adhesión de un Estado miembro a la Unión Europea.[15] Dado que Croacia se adhirió a la Unión Europea el 1 de julio de 2013 y que la nulidad del contrato tiene efectos desde la fecha de su celebración, es decir, el 5 de enero de 2007, el Tribunal de Justicia no es competente para responder a la primera cuestión prejudicial.

26. Asimismo, Croacia afirma que la primera cuestión prejudicial es hipotética. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente aún no ha determinado que el contrato se celebró en Croacia.[16]

27. En cuanto al fondo, Croacia alega que la Ley de 14 de julio de 2017 se adoptó con el fin legítimo de proteger al elevado número de croatas que, con anterioridad a la adhesión de Croacia a la Unión, habían suscrito contratos de crédito con prestamistas que ejercían sus actividades sin los permisos exigidos por las autoridades croatas.

9 A este respecto, se hace referencia a la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2017 por el Županijski sud u Zagrebu (Tribunal de Condado de Zagreb, Croacia) en el asunto Gž-3798/15 y a las sentencias del Županijski sud u Splitu (Tribunal de Condado de Split, Croacia) de 18 de octubre de 2017 en el asunto Gž-1811/17 y de 30 de noviembre de 2017 en el asunto Gž-2459/2017, así como diversas sentencias dictadas en primera instancia, a saber, las sentencias del Općinski građanski sud u Zagrebu (Tribunal Municipal de lo Civil de Zagreb, Croacia) en los asuntos P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 y P-1677/16; la sentencia del Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Tribunal Municipal de lo Civil de Zagreb, sede permanente de Sesvete), en el asunto P-2334/2015, y las sentencias del Općinski građanski sud u Varaždinu (Tribunal Municipal de lo Civil de Varaždin, Croacia) en los asuntos P-137/16 y P-1095/14.

10 La demandada se refiere al Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6).

11 La demandada se remite a las sentencias de 3 de diciembre de 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131), apartado 22, y de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323), apartado 10.

12 La demandada se remite a la sentencia de 3 de febrero de 1982, Seco y Desquenne & Giral (62/81 y 63/81, EU:C:1982:34).

13 La demandada se refiere a las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331), apartado 12; de 26 de octubre de 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524), apartado 33, y de 20 de octubre de 2005, Comisión/Francia (C-264/03, EU:C:2005:620), apartado 66.

14 La demandada se remite a la sentencia de 13 de mayo de 2003, Müller-Fauré y van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270), apartado 68.

15 Croacia se remite al auto de 5 de noviembre de 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, no publicado, EU:C:2014:2354), apartado 10 y jurisprudencia citada.

16 Croacia se refiere al artículo 1 de la Ley de 14 de julio de 2017 y a la sentencia de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 35 y jurisprudencia citada.

28. En opinión de Croacia, los artículos 53 TFUE y 63 TFUE solo pueden ser invocados para proteger las actividades lícitas, y no las ilícitas, y ningún empresario puede albergar expectativas legítimas respecto a estas últimas. [17] Croacia añade que la Ley de 14 de julio de 2017 se adoptó después de haber agotado todos los demás recursos jurídicos para proteger a los ciudadanos croatas frente a dichas actividades ilícitas.

29. Por último, Croacia señala que la Ley de 14 de julio de 2017 establece solo una retroactividad «falsa» o «incompleta», ya que la nulidad no se aplica a las situaciones jurídicas ya extinguidas. En Croacia no hay ningún registro de prestamistas no autorizados, de manera que la retroactividad «incompleta» era la única forma efectiva de proteger a los deudores. La ausencia de un registro de prestamistas extranjeros también hace imposible imponer sanciones o emprender medidas administrativas uniformes.

30. La Comisión no formula ninguna alegación particular en relación con la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial. Sin embargo, sostiene que, si el órgano jurisdiccional nacional llegase a considerar que es de aplicación la legislación austriaca, el Derecho de la Unión no sería pertinente en el litigio. Por lo tanto, la Comisión responde a las cuestiones prejudiciales en el supuesto de que el contrato se rija por el Derecho croata.

31. La Comisión alega que el Derecho de la Unión es aplicable *ratione temporis* al litigio principal, ya que, en defecto de una disposición en contrario en el Tratado de adhesión de un nuevo Estado miembro, el Derecho de la Unión se aplica a los efectos futuros de las situaciones nacidas antes de la adhesión de este Estado a la Unión Europea. [18] El Tratado de adhesión de Croacia no contiene tal excepción. [19] Dado que los efectos del contrato en cuestión no se habían extinguido el 1 de julio de 2013, el procedimiento principal se rige por el Derecho de la Unión. La Comisión también destaca al hecho de que la Ley de 14 de julio de 2017 entró en vigor después de la adhesión de Croacia.

32. Según la Comisión, en el marco de la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE, la Ley de 14 de julio de 2017 es, por un lado, una medida discriminatoria por razón del Estado miembro en que esté establecido el prestador de servicios [20] y, por otro, una medida indistintamente aplicable que restringe la libre prestación de servicios. [21]

33. Con respecto al primer reproche, la Comisión alega que los prestamistas no autorizados establecidos fuera de Croacia son tratados de manera menos favorable que los prestamistas no autorizados establecidos en Croacia, ya que la ley no prescribe la nulidad de determinados contratos celebrados por prestamistas no autorizados establecidos en Croacia [22] con efectos retroactivos y, en cualquier caso, conforme a un dictamen del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2016, la nulidad solo puede predicarse de los contratos de crédito al consumo.

17 Croacia se remite a la sentencia de 30 de junio de 2005, Branco/Comisión (T-347/03, EU:T:2005:265), apartado 102.

18 La Comisión se refiere a las sentencias de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS (C-122/96, EU:C:1997:458), apartado 14; de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), apartados 27 a 34, y de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 50.

19 Véase la nota 2 de las presentes conclusiones.

20 A este respecto, la Comisión se refiere a la sentencia de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323) apartado 10.

21 A este respecto, la Comisión se remite a las sentencias de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126), apartados 28 y 34; de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia (C-255/04, EU:C:2006:401), apartado 37; de 25 de junio de 2009, Comisión/Austria (C-356/08, no publicada, EU:C:2009:401), apartado 39; de 12 de julio de 2012, HIT e HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454), apartado 16, y de 18 de enero de 2018, Wind 1014 y Daell (C-249/15, EU:C:2018:21), apartado 21.

22 La Comisión se remite al artículo 19.j de la Ley de Crédito al Consumo (*Narodne* novine, n.os 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 y 52/2016), introducido mediante la Ley por la que se modifica y se complementa la Ley de Crédito al Consumo (*Narodne* novine, n.º 102/2015).

34. Con respecto al segundo reproche, la Comisión sostiene que la prohibición de prestar servicios de préstamo impuesta a los futuros prestamistas que disponen de todos los permisos necesarios en sus Estados miembros de origen constituye una manifiesta vulneración de los principios de reconocimiento mutuo y de libre prestación de servicios.[23] Asimismo, la nulidad desde la fecha de celebración de un contrato de préstamo, junto con las obligaciones de restitución que impone la Ley de 14 de julio de 2017, hacen menos atractiva, e incluso imposible, la prestación de servicios.

35. La Comisión aduce que, si una disposición restrictiva es discriminatoria, solo puede justificarse por motivos de orden público y de seguridad y salud públicas, previstos por el artículo 52 TFUE.[24] Las razones imperiosas de interés público que pueden justificar una restricción de las libertades garantizadas en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE no pueden justificar restricciones discriminatorias.[25]

36. La Comisión reconoce que, con respecto a los obstáculos a la libre prestación de servicios que se aplican indistintamente, el Tribunal de Justicia ha admitido ciertas razones imperiosas de interés público que pueden justificar una restricción de la libre prestación de servicios, como la fidelidad de los contratos mercantiles, la protección de los consumidores, la protección de los destinatarios de servicios frente a la prestación de servicios por personas no cualificadas, la preservación de la buena reputación del sector financiero nacional y el buen funcionamiento de los servicios financieros.[26] Sin embargo, la Ley de 14 de julio de 2017 no menciona ninguno de estos objetivos ni los protege de forma coherente, además de resultar desproporcionada, sobre todo teniendo en cuenta la amplitud de su ámbito de aplicación, que comprende todos los contratos con elemento extranjero. Por otro lado, la retroactividad de la Ley de 14 de julio de 2017 afecta también a la seguridad jurídica.

37. Por último, la Comisión reconoce que, en principio, el Tribunal de Justicia solo va a examinar la medida controvertida en relación con una de las dos libertades, a saber, la de prestación de servicios o la de circulación de capitales, si se pone de manifiesto, en las circunstancias del presente caso, que una de ellas es enteramente secundaria con respecto a la otra y puede subordinarse a ella.[27] La Comisión añade que, sea como fuere, la Ley de 14 de julio de 2017 también es contraria a la libre circulación de capitales consagrada en el artículo 63 TFUE, apartado 1.[28]

23 La Comisión se refiere al artículo 33 y al anexo I de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y a las sentencias de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica (C-355/98, EU:C:2000:113), apartados 37 y 38, y de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331), apartado 14.

24 La Comisión se refiere a las sentencias de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 34, y de 28 de enero de 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), apartados 25 y 26.

25 Sentencia de 28 de enero de 2016, Laezza, (C-375/14, EU:C:2016:60), apartado 25.

26 La Comisión se remite a las sentencias de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126), apartado 44; de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop (C-34/95 a C-36/95, EU:C:1997:344), apartado 53; de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323), apartado 14; de 30 de marzo de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208), apartado 38; de 18 de julio de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498), apartados 38 a 40, y el asunto del Tribunal de la AELC de 16 de mayo de 2017, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, p. 163), apartado 113.

27 Sentencia de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631), apartados 30 y 34.

28 La Comisión se remite, en particular, a las sentencias de 16 de marzo de 1999, Trummer y Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143), apartado 23; de 26 de abril de 2012, van Putten (C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246), apartados 32 a 36; de 3 de octubre de 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629), apartado 14; de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Bélgica (C-478/98, EU:C:2000:497), apartado 18; de 13 de mayo de 2003, Comisión/Reino Unido (C-98/01, EU:C:2003:273), apartado 43; de 4 de junio de 2002, Comisión/Francia (C-483/99, EU:C:2002:327), apartado 40; de 1 de julio de 2010, Dijkman y Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397), apartado 31; de 4 de junio de 2002, Comisión/Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326), apartados 44 y 45; de 28 de septiembre de 2006, Comisión/Países Bajos (C-282/04 y C-283/04, EU:C:2006:608), apartado 18; de 8 de julio de 2010, Comisión/Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412), apartado 48; de 25 de enero de 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartado 24; de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartado 44, y de 22 de octubre de 2013, Essent y otros (C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677), apartado 39 y jurisprudencia citada.

IV. Apreciación

A. Observaciones preliminares

1. Admisibilidad

38. Los argumentos de Croacia respecto al contenido hipotético de la resolución de remisión, derivado del hecho de que el órgano jurisdiccional remitente aún no ha decidido si el contrato en cuestión se rige por el Derecho croata o austriaco, deben ser rechazados. La presunción de relevancia no ha resultado desvirtuada. [29]

39. En el litigio principal no hay aspectos hipotéticos, [30] y las normas del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente ya surten efectos jurídicos. [31] El hecho de que el Tribunal de Justicia pueda verse compelido a elaborar su razonamiento sobre la base de suposiciones, [32] como la de que el órgano jurisdiccional remitente finalmente decidirá que el contrato se rige por el Derecho croata, no determina que su resolución sea de naturaleza consultiva, [33] habida cuenta de que el Reglamento n.º 593/2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, invocado por la demandada, está estrechamente vinculado al Reglamento n.º 1215/2012, sobre el cual el órgano jurisdiccional remitente ha formulado tres cuestiones prejudiciales.

40. Por lo tanto, para resolver efectivamente el litigio es necesaria una respuesta a la primera cuestión prejudicial, [34] sobre todo teniendo en cuenta que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, habida cuenta de la separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, «no puede exigirse que, antes de dirigirse a este último, el órgano jurisdiccional remitente haya efectuado todas las constataciones fácticas y las apreciaciones jurídicas que le incumben en el marco de su misión jurisdiccional. En efecto, basta con que el objeto del litigio principal y sus principales implicaciones para el ordenamiento jurídico [de la Unión] se desprendan de la petición de decisión prejudicial para que se permita a los Estados miembros presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia y participar eficazmente en el procedimiento entablado ante este». [35]

41. Por consiguiente, la primera cuestión prejudicial debe ser considerada admisible.

29 Véase, en particular, la sentencia de 27 de octubre de 2016, Audace y otros (C-114/15, EU:C:2016:813), apartado 34.

30 Véase la sentencia de 28 de septiembre de 2006, Gasparini y otros (C-467/04, EU:C:2006:610), apartados 44 y 45.

31 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644), punto 34.

32 Véanse las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644), punto 36.

33 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517), punto 32, en referencia a las sentencias de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 38, y de 27 de febrero de 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101), apartados 28 y 29.

34 Sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 38 y jurisprudencia citada.

35 Sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 39 y jurisprudencia citada. Véase también, recientemente, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Danko y Danková (C-448/17, EU:C:2018:745), apartados 55 a 58, en que el Tribunal de Justicia declaró admisible una cuestión prejudicial, aunque se había argumentado que el órgano jurisdiccional remitente no se pronunciaría sobre el carácter abusivo de la cláusula contractual de que se trataba, en caso de que se reconociese legitimación activa a una organización de consumidores.

2. Aplicabilidad ratione temporis *del Derecho de la Unión*

42. Como sostiene la Comisión (véase el punto 31 de las presentes conclusiones), según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en defecto de una disposición en contrario en el tratado de adhesión de un nuevo Estado miembro, el Derecho de la Unión se aplica desde la fecha de adhesión a los *efectos futuros* de las situaciones nacidas antes de la adhesión de este Estado a la Unión Europea.[36] No se afirmó nada en la vista que sugiera que la situación de deudores como la demandante fuera objeto de negociaciones con Croacia. Como señala la Comisión en sus observaciones escritas, el Tratado de adhesión de Croacia no contiene tal disposición en contrario.[37]

43. Los efectos del contrato en cuestión no se habían extinguido el 1 de julio de 2013, de modo que el litigio principal se rige por el Derecho de la Unión. El criterio general sobre la aplicabilidad del Derecho de la Unión *ratione temporis* cuando un Estado miembro se adhiere a la Unión se centra en los efectos jurídicos continuados, de modo que las relaciones jurídicas que aún no han dejado de surtir efectos en el momento de la adhesión del Estado miembro «deben adaptarse al nuevo marco jurídico».[38] Es innegable que persiste la eficacia del contrato controvertido, puesto que sigue siendo objeto de una garantía hipotecaria, cuya cancelación es objeto de la pretensión de la demandante en el litigio principal, y el propio contrato establece que vence el 31 de octubre de 2021. El Tribunal de Justicia ha declarado que la falta de pago de una deuda contractual ocurrida tras la adhesión, cuando se trata de un contrato que fue celebrado antes de esta, se rige por el Derecho de la Unión.[39]

44. Por lo tanto, el Derecho de la Unión es aplicable *ratione temporis* al litigio principal.

3. ¿Cuáles son las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión?

45. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, cuando un ámbito ha sido armonizado con carácter exhaustivo a escala de la Unión, cualquier medida nacional adoptada en él debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario,[40] como la libre prestación de servicios del artículo 56 TFUE o la libre circulación de capitales del artículo 63 TFUE.

46. La Directiva 2013/36 entró en vigor el 17 de julio de 2013 y, en ciertas circunstancias, garantiza la prestación de servicios de crédito transfronterizos.[41] Sin embargo, el contrato controvertido se firmó el 5 de enero de 2007, y el desembolso de los fondos se realizó en esa misma fecha, y en cualquier caso la Directiva 2013/36 no es un acto de armonización plena.

36 El subrayado es mío. Como he señalado anteriormente, la Comisión se refiere a las sentencias de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS (C-122/96, EU:C:1997:458), apartado 14; de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), apartados 27 a 34, y de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 50.

37 Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

38 Conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619), punto 40. A este respecto, véanse, sobre todo, las sentencias de 2 de octubre de 1997, Saldahna y MTS/Hiross (C-122/96, EU:C:1997:458); de 14 de junio de 2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); de 12 de noviembre de 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); de 15 de abril de 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); de 12 de septiembre de 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), y de 14 de febrero de 2012, Toshiba Corporation y otros (C-17/10, EU:C:2012:72). Dejaré a un lado la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), dado que los hechos relevantes tuvieron lugar después de que el ordenamiento jurídico húngaro se aproximase a la Directiva de que allí se trataba pero antes de la adhesión de Hungría a la Unión, que tuvo lugar el 1 de mayo de 2004.

39 Véase la sentencia de 15 de diciembre de 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954), apartados 21 a 27, especialmente apartado 23.

40 Sentencia de 22 de junio de 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490), apartado 76 y jurisprudencia citada.

41 Artículo 33 y anexo I de la Directiva 2013/36.

47. El Tribunal de Justicia ha señalado recientemente que «se desprende también del considerando 15 de [la Directiva 2013/36] que con ella se pretende llevar a cabo una *armonización que sea necesaria y suficiente* para garantizar el reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial, haciendo posible la concesión de una autorización única, válida en toda la Unión, y la aplicación del principio de supervisión prudencial por el Estado miembro de origen». [42]

48. Así las cosas, el procedimiento principal se ha de resolver a la luz del Derecho primario de la Unión y, en concreto, de la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE, y obviando la libre circulación de capitales que contempla el artículo 63 TFUE. [43]

49. Según reiterada jurisprudencia, para determinar si una normativa nacional se inscribe en el ámbito de una u otra de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado CE, se debe tomar en consideración el objeto de la normativa en cuestión en el asunto principal. [44]

50. El Tribunal de Justicia ha señalado que, «a la luz de las normas del Tratado sobre libre prestación de servicios, se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la actividad de una entidad de crédito consistente en la concesión de créditos constituye un servicio a efectos de lo dispuesto en el artículo 56 TFUE». [45] Una normativa nacional «que tenga por objeto principalmente la prestación de servicios financieros está comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios, aunque pueda entrañar o suponer movimientos de capitales». [46] En cambio, «están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 64 TFUE, apartado 1, las medidas nacionales que tengan por objeto, [al menos principalmente,] los movimientos de capitales». [47]

51. Nada indica en la Ley de 14 de julio de 2017 que el objetivo de esta sea regular los mercados de capitales. Antes bien, va dirigida a las relaciones entre «prestamistas no autorizados y deudores», limitándose a los «contratos de préstamo», en lugar de afectar con carácter general a los mercados de capitales en sentido amplio. La norma persigue anular exclusivamente los contratos de préstamo.

52. Dado que la Ley de 14 de julio de 2017 dificulta que las empresas establecidas fuera de Croacia puedan acceder al mercado financiero croata, afecta primordialmente a la libre prestación de servicios y no puede afirmarse que tal efecto sea meramente secundario respecto de los obstáculos a la libre circulación de capitales. [48] Los efectos restrictivos de dicho régimen sobre la libre circulación de capitales son solo una consecuencia inevitable de la restricción impuesta a la prestación de servicios, así que no procede examinar la compatibilidad de dicho régimen con el artículo 63 TFUE. [49]

42 El subrayado es mío. Véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717), apartado 23.

43 Procede señalar que el 5 de enero de 2007, fecha del contrato, Croacia estaba obligada, en virtud del artículo 57, apartado 1, del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra (DO 2005, L 26, p. 3), a abstenerse de adoptar «medidas o acciones que hagan significativamente más restrictivas las condiciones para la prestación de servicios por parte de nacionales o sociedades comunitarios o croatas establecidos en una Parte distinta de la de la persona a quien van destinados los servicios, en relación con la situación existente el día anterior al de la entrada en vigor del presente Acuerdo», es decir el 1 de febrero de 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Con arreglo al artículo 57, apartado 2, las controversias relativas al apartado 1 de ese mismo artículo debían resolverse mediante consultas entre las partes.

44 Véanse, recientemente, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015), punto 17, en relación con las sentencias de 1 de julio de 2010, Dijkman y Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397), apartado 26, y de 21 de mayo de 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347), apartado 31.

45 Sentencia de 12 de julio de 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443), apartado 72 y jurisprudencia citada.

46 Sentencia de 21 de mayo de 2015, Wagner Raith (C-560/13, EU:C:2015:347), apartado 32.

47 Sentencia de 21 de mayo de 2015, Wagner Raith (C-560/13, EU:C:2015:347), apartado 34.

48 Véase la sentencia de 26 de mayo de 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356), apartados 39 a 41.

49 Véase, por analogía, la sentencia de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631), apartado 49.

53. Procede señalar que, en cualquier caso, las restricciones a la libre circulación de capitales están condicionadas al respeto del principio de proporcionalidad [50] tanto como lo están las restricciones a la libre prestación de servicios. Como observó la Abogado General Kokott en sus conclusiones en el asunto Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, en situaciones meramente intracomunitarias la cuestión de la relación entre la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales puede quedar sin responder, pues los criterios de apreciación de estas libertades fundamentales son prácticamente idénticos. [51]

54. Por lo tanto, si el Tribunal de Justicia no compartiese mi análisis en este punto y considerara que el litigio principal debe resolverse a la luz de la libre circulación de capitales y no de la libre prestación de servicios, la Ley de 14 de julio de 2017 seguiría siendo incompatible con el Derecho de la Unión por vulnerar el principio de proporcionalidad (véase el análisis de los puntos 66 a 69 de las presentes conclusiones).

55. Finalmente, la demandada incurre en error al argumentar que prestaba servicios únicamente en Austria y que, en consecuencia, falta en el asunto principal el elemento transfronterizo necesario para la aplicación del artículo 56 TFUE.

56. Consta que el préstamo fue convenido con la ayuda de un intermediario residente en Croacia y que se afianzó con una hipoteca sobre un bien inmueble situado en Croacia, donde reside el deudor, lo cual ya resulta suficiente si se tiene en cuenta que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la aplicabilidad del artículo 56 TFUE «exige la presencia de un elemento de extranjería», [52] en el sentido de que el artículo 56 TFUE prohíbe las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación, y en el caso de autos no se trata de una situación en la que *todos* los elementos se localizan en el interior de un único Estado miembro. [53]

B. Sobre el fondo

57. El concepto de restricción abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afecten al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculicen así el comercio dentro de la Unión. [54]

58. La Ley de 14 de julio de 2017 constituye una restricción en la medida en que se declaran nulos los contratos celebrados sin la autorización del Banco Central de Croacia. Se prohíbe a las partes ejecutar los términos de un contrato de servicios cuando se trata de nacionales de un Estado miembro (Austria) que tienen su domicilio en un Estado miembro (Austria) distinto del de la persona destinataria del servicio (Croacia).

59. Sin embargo, la Ley de 14 de julio de 2017 discrimina a las empresas establecidas fuera de Croacia que desean prestar servicios de crédito en dicho Estado miembro, por dos razones.

50 Véase, en particular, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629), apartado 32.

51 Sentencia de 14 de septiembre de 2017, Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements (C-646/15, EU:C:2016:1000), punto 41. La Abogado General alude a sus conclusiones presentadas en el asunto SGI (C-311/08, EU:C:2009:545), puntos 37 y 38, en el que el Tribunal de Justicia declaró que solo era aplicable la libertad de establecimiento; sentencia de 21 de enero de 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26), apartado 36.

52 Sentencia de 13 de junio de 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449), apartado 46.

53 El subrayado es mío. Sentencia de 13 de junio de 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449), apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada.

54 Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788), punto 56, con referencia a las sentencias de 12 de diciembre de 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827), apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:685), apartado 67.

60. En primer lugar, la definición de «prestamista no autorizado» del artículo 2 de la Ley de 14 de julio de 2017 se refiere a «toda persona jurídica que […] tiene su domicilio fuera de Croacia». Esto significa que la Ley no se aplica a los prestamistas establecidos en Croacia.

61. En segundo lugar, como ha señalado la Comisión (véase el punto 33 de las presentes conclusiones), parece que los prestamistas no autorizados establecidos fuera de Croacia son tratados de manera menos favorable que los prestamistas no autorizados establecidos en Croacia, por la ausencia de efectos retroactivos de la Ley aplicable respecto de la nulidad de determinados contratos celebrados por los prestamistas no autorizados establecidos en Croacia,[55] y a la vista de la sentencia del Vrhovni sud (Tribunal Supremo, Croacia) de 12 de abril de 2016, de manera que la nulidad solo puede aplicarse a los contratos de crédito al consumo.

62. Por consiguiente, la Ley de 14 de julio de 2017 solo se puede justificar por razones de orden público y seguridad y salud públicas, conforme al artículo 52 TFUE, apartado 1,[56] y no por determinadas razones imperiosas de interés público que pueden justificar una restricción a la libre prestación de servicios, como la fidelidad de los contratos mercantiles, la protección de los consumidores, la protección de los destinatarios de servicios frente a la prestación de servicios por personas no cualificadas, la preservación de la buena reputación del sector financiero nacional y el buen funcionamiento de los servicios financieros[57] (véanse las observaciones de la Comisión en el punto 36 de las presentes conclusiones).

63. En la vista, Croacia aludió a la protección del orden público, la preservación de la buena reputación del sector financiero y su buen funcionamiento, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos croatas y, en particular, de la parte más débil del contrato, y la protección de los consumidores. También se mencionó el hecho de que entre 2000 y 2010 los nacionales croatas suscribieron tres mil préstamos con prestamistas no autorizados, por importe aproximado de 360 millones de euros, sin que se pueda precisar la cifra exacta por el carácter ilegal de la actividad. Con esto, Croacia pretendía demostrar que la actividad afectaba al funcionamiento de los servicios financieros en Croacia y generaba un sistema paralelo de créditos ilícitos que perjudicaba al sistema financiero del Estado y al orden público.

64. Esto, según Croacia, afectaba a la suerte de varios miles de sus ciudadanos, y la Ley de 14 de julio de 2017 era una medida de último recurso; asimismo, Croacia señaló que se había contactado con potenciales deudores de dudosa capacidad crediticia con la intención de adquirir sus propiedades inmobiliarias, como demuestra el hecho de que en la isla de Rab 220 inmuebles hayan cambiado de titularidad por esta vía y se hayan iniciado 344 procedimientos.

65. Como ya se ha indicado, no pueden invocarse razones imperiosas de interés público (véase el punto 62 de las presentes conclusiones) respecto de las restricciones discriminatorias a la libre prestación de servicios. Y tampoco resultan convincentes las razones alegadas por Croacia para justificar la Ley de 14 de julio de 2017 sobre la base del respecto al orden público y la seguridad y salud pública con arreglo al artículo 52 TFUE, apartado 1, habida cuenta de la amplitud de su alcance.

55 La Comisión se remite al artículo 19.j de la Ley de Crédito al Consumo (*Narodne novine*, n.os 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 y 52/2016), introducido mediante la Ley por la que se modifica y completa la Ley de Crédito al Consumo (*Narodne novine*, n.os 102/2015).

56 Sentencia de 28 de enero de 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), apartado 26.

57 La Comisión hace referencia a las sentencias de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop (C-34/95 a C-36/95, EU:C:1997:344), apartado 53; de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323), apartado 14; de 18 de julio de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498), apartados 38 a 40; de 30 de marzo de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208), apartado 38; de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126), apartado 44, y al asunto del Tribunal de la AELC de 16 de mayo de 2017, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, p. 163), apartado 113.

66. Nada de esto basta como razón política legítima para adoptar una ley que establezca la nulidad de *todos* los contratos de crédito que presenten algún elemento internacional, y retrotraer los efectos a los contratos celebrados incluso diecisiete años antes. Las invocaciones genéricas a las adversidades que aparecen en las observaciones escritas de Croacia (véase el punto 27 de las presentes conclusiones) no fueron contrastadas en la vista, al menos de manera suficiente para llegar a justificar el obstáculo a la libre prestación de servicios que supone la Ley de 14 de julio de 2017.

67. De otra parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las exigencias específicas de cualificación o autorización que imponga el Estado miembro donde se presten los servicios deben ser objetivamente necesarias y no excederse de lo necesario para alcanzar estos objetivos. [58]

68. Dada su generalidad, la Ley de 14 de julio de 2017 excede manifiestamente los límites de lo necesario para alcanzar cualquier objetivo legítimo que pudiera perseguir.

69. La mitigación de un mal (de política pública) mediante una norma general y discriminatoria que declare nulos todos los contratos de préstamo con elemento internacional celebrados hasta diecisiete años antes (que surtieron efectos durante muchos años, pese a la falta de autorización del Banco Central de Croacia) solo podría justificarse si Croacia presentase pruebas irrefutables de la existencia de un problema acuciante que requiriese una acción drástica. Según reiterada jurisprudencia, «es el Estado miembro que invoca un objetivo que puede legitimar el obstáculo a la libre prestación de servicios quien debe proporcionar al órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple las exigencias del principio de proporcionalidad». [59] Pues bien, no se han presentado tales pruebas.

70. Además, cuando un Estado miembro intenta justificar una normativa que restringe la libre prestación de servicios, debe respetar los principios generales del Derecho y, en concreto, el de seguridad jurídica. [60] Según la clásica formulación utilizada por el Tribunal de Justicia en el asunto Fedesa, «si bien, como regla general, el principio de seguridad jurídica se opone a que un acto comunitario comience a producir efectos en una fecha anterior a la de su publicación, puede ocurrir lo contrario, con carácter excepcional, cuando así lo exija el objetivo perseguido y se respete adecuadamente la confianza legítima de los interesados». [61]

71. La situación del procedimiento principal es la de un Estado miembro que no respeta la seguridad jurídica a la hora de justificar una restricción de la libertad de circulación, pero sin hacer diferencias en la aplicación de la norma sustantiva. [62] El asunto que nos ocupa no presenta muestras de que se haya tenido en cuenta la confianza legítima de la demandada, aunque el contrato controvertido se celebró diez años antes de la decisión del legislador croata de declararlo nulo con efectos retroactivos mediante la Ley de 14 de julio de 2017.

58 Sentencia de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331), apartado 15.

59 Sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 50 y jurisprudencia citada.

60 Véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985), apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada.

61 Sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 45.

62 Véase, en particular, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), apartado 52.

72. Por último, cabe recordar que el Derecho de la Unión protege efectivamente a los deudores que han sido tratados injustamente al celebrar contratos de crédito al consumo con elemento internacional, como se ha plasmado en la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores,[63] en tal contexto fáctico.[64] Si dichas circunstancias se dan en Croacia, es evidente que puede aplicarse la referida jurisprudencia.[65]

V. Conclusión

73. En consecuencia, propongo la siguiente respuesta a la primera cuestión prejudicial planteada por el Općinski sud u Rijeci (Tribunal Municipal de Rijeka, Croacia):

«En las circunstancias del asunto principal, el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una ley de un Estado miembro por la que se establece la nulidad de los contratos de préstamo y de otros actos jurídicos que sean consecuencia de estos, con efectos retroactivos desde su celebración, si han sido suscritos entre [un deudor y] un prestamista establecido en un Estado miembro distinto del de la persona destinataria de los servicios, aunque en el momento en que se celebró el contrato el prestamista no dispusiera de las autorizaciones exigidas por las autoridades competentes de dicho Estado miembro.»

63 DO 1993, L 95, p. 29.

64 Véanse, en particular, recientemente, las sentencias de 20 de septiembre de 2018, OTP Bank y OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); de 31 de mayo de 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), y de 20 de septiembre de 2017, Andriciuc y otros (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Véanse también, especialmente, la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO 2008, L 133, p. 66), y la sentencia de 12 de julio de 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).