



18.1.2022

COMUNICACIÓN A LOS MIEMBROS

Asunto: Petición n.º 221/2021, presentada por Argyro Papatryfonos, de nacionalidad chipriota, sobre la infracción de las directivas europeas por parte de la legislación chipriota

1. Resumen de la petición

El peticionario cree que la legislación de Chipre vulnera las directivas de la UE, las directivas del Banco Central Europeo y los derechos humanos básicos, omitiendo la ejecución efectiva de la legislación de la Unión. En particular, el peticionario denuncia la Ley de transmisión e hipoteca de bienes raíces de 1965 y sus enmiendas de 2014, 2018 y 2019. El peticionario explica que esta ley establece un procedimiento según el cual las entidades financieras utilizan cláusulas abusivas y tipos de interés no contractuales en los contratos de préstamo para lograr la adquisición de propiedades hipotecadas y proceder a su subasta sin necesidad de procedimientos judiciales ni de una orden judicial. El peticionario se queja de que este procedimiento priva a los ciudadanos chipriotas del derecho a un juicio justo para proteger sus bienes, ya que la ley excluye la posibilidad de acudir a los tribunales para obtener una orden provisional que bloquee la adquisición bancaria hasta que los tribunales decidan sobre el carácter abusivo del contrato o las reclamaciones de las instituciones financieras. El peticionario denuncia asimismo que los procedimientos parlamentarios de la Comisión de Finanzas del Parlamento son oscuros y abusivos. El peticionario informa de que la Comisión de Finanzas del Parlamento ha tenido proyectos de ley de armonización pendientes durante más de dos años, a pesar de que, en 2013, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra Chipre porque las autoridades chipriotas no habían aplicado efectivamente las Directivas 93/13/CEE(1) y 2005/19/CE(2). La Comisión Europea reanudó el procedimiento de infracción en julio de 2019.

2. Admisibilidad

Admitida a trámite el 7 de junio de 2021. Se pidió a la Comisión que facilitara información

con arreglo al artículo 227, apartado 6, del Reglamento interno.

3. Respuesta de la Comisión, recibida el 18 de enero de 2022

De conformidad con la Directiva del Consejo 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores¹, se considerarán abusivas y no vinculantes las cláusulas contractuales que, no habiendo sido negociadas individualmente, causaren en detrimento del consumidor, pese a las exigencias de la buena fe, un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes. La Directiva también exige que los consumidores dispongan de recursos eficaces contra tales cláusulas². Esto incluye la posibilidad de que los tribunales nacionales concedan medidas cautelares para detener o suspender los procedimientos de ejecución a la espera de la evaluación del posible carácter desleal de las disposiciones contractuales en las que se basan tales procedimientos.

Por cuanto respecta al nivel de protección en los procedimientos nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sostiene que, en ausencia de una armonización de los procedimientos nacionales, las normas de procedimiento detalladas encaminadas a garantizar la aplicación de la legislación de la Unión sobre la protección de los consumidores, como la Directiva del Consejo 93/13/CEE, pertenecen al ámbito del ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, de conformidad con el principio de su autonomía de procedimiento. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea³ ha subrayado que dichas normas de procedimiento deben cumplir dos condiciones: 1) que no sean menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (*principio de equivalencia*), y 2) no hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio en la práctica de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (*principio de eficacia*)⁴.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara que, dado que la situación de desequilibrio existente entre los consumidores y los profesionales solo puede compensarse mediante una intervención positiva ajena a las partes, corresponde a los tribunales nacionales garantizar la efectividad de los derechos conferidos a los consumidores por la Directiva del Consejo 93/13/CEE. Por ello, los tribunales nacionales deben evaluar de oficio si las cláusulas contractuales comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva son abusivas⁵. En particular, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que el principio de efectividad excluye las normas de procedimiento nacionales que hacen imposible o excesivamente difícil para los consumidores basarse en el carácter no vinculante de las

¹Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993 sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, pp. 29-34).

²Véase la sección 5 de la Comunicación de la Comisión: Directrices sobre la interpretación y la aplicación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores (DO C 323 de 27.9.2019, pp. 4-92) (COM(2019) 5325 final).

³ Para ampliar esta información, véase la Comunicación de la Comisión: Directrices sobre la interpretación y la aplicación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, DO C 323, 27.9.2019, p. 4: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0927\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0927(01)&from=ES), en particular, su apartado 5 sobre recursos y garantías exigidos por los artículos 6 y 7 de la Directiva.

⁴Véase a este respecto, la sentencia en los asuntos C-168/05 *Mostaza Claro*, apartado 24; C-40/08 (*Asturcom Telecomunicaciones*), apartado 38; y C-415/11 *Aziz*, apartado 50.

⁵Véase la sentencia de 14 de junio de 2012, *Banco Español de Crédito* (C-618/10, apartados 41 a 43 y la jurisprudencia citada). Véase también la sentencia de 14 de marzo de 2013, *Aziz* (C-415/11, apartado 46 y la jurisprudencia citada) y la sentencia de 18 de febrero de 2016, *Finanmadrid* (C-49/14, apartado 55).

cláusulas contractuales abusivas⁶, incluso en el marco de los procedimientos de ejecución.

Además, el TJUE⁷ ha subrayado reiteradamente la importancia de la disponibilidad de medidas cautelares, en particular para detener o suspender la ejecución contra un consumidor, mientras el Tribunal evalúa el carácter desleal de las disposiciones contractuales pertinentes. Las medidas cautelares son especialmente importantes en relación con la ejecución de la legislación sobre la vivienda del consumidor⁸, que implica desahucios, pero también son pertinentes para otras medidas de ejecución. Las medidas cautelares pueden ser esenciales no solo para suspender la ejecución contra los consumidores, sino también en los casos en los que estos emprenden acciones legales para solicitar una declaración de nulidad de determinadas disposiciones contractuales⁹. Por último, no solo la ausencia total de medidas cautelares puede conculcar la efectividad de las medidas provisionales, sino también el hecho de que resulta difícil para los consumidores obtener medidas cautelares a la luz, por ejemplo, de unos plazos ajustados, de las alegaciones que deben presentarse o de las garantías o pruebas que deben aportarse.

La Directiva 2005/29/CE¹⁰ protege a los consumidores de prácticas comerciales desleales entre empresas que perjudican sus intereses económicos. La Directiva se aplica a «prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores» en el sentido del artículo 2, letra d), de la Directiva 2005/29/CE. Contiene disposiciones generales que prohíben las prácticas engañosas y agresivas que afectan a las decisiones transaccionales de los consumidores, sujetas a una evaluación pormenorizada por los tribunales o autoridades nacionales, complementada por una lista de prácticas comerciales que en todas las circunstancias se consideran desleales. La Directiva no contempla ninguna excepción para la prestación de servicios jurídicos a los consumidores¹¹.

En el caso de Chipre, la Comisión inició en 2013 un procedimiento de infracción contra Chipre por la aplicación ineficaz por parte de las autoridades chipriotas de la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 2005/29/CE.

Desde entonces, la Comisión ha estado en contacto con Chipre, que ha respondido positivamente a diversas dudas. No obstante, dado que algunos conflictos seguían sin resolverse, la Comisión envió una carta de emplazamiento adicional el 25 de julio de 2019¹²

⁶ El principio de efectividad se aplica, en particular, en el asunto C-618/10 (*Banco Español de Crédito*), sentencia de 14 de junio 2012, apartados 49-57 y punto 1 de la parte dispositiva. Véase también el asunto C-49/14, *Finanmadrid*.

⁷ Por ejemplo, el asunto C-415/11 *Aziz*; asunto C-34/13 *Kušionová*; asunto C-280/13 *Barclays Bank* y asunto C-32/14 *ERSTE Bank Hungary*.

⁸ Por ejemplo, asunto C-34/13 *Kušionová*, apartados 63-66 con referencias adicionales, entre otras cosas, a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y al artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que incluye el derecho a la vivienda.

⁹ Asuntos acumulados C-568/14 a C-570/14 *Ismael Fernández Oliva*. Este asunto se refería a la posibilidad de obtener medidas cautelares individuales mientras esté pendiente una acción colectiva.

¹⁰ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO L 149 de 11.6.2005, pp. 22-39).

¹¹ Véase también, por analogía, el asunto C-537/13 *Šiba* relativo a la aplicación de la Directiva 93/13/CEE a los contratos de servicios jurídicos que se aplica al Derecho de consumo en general.

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_4251

seguida de un dictamen motivado el 18 de febrero de 2021¹³, de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE. La principal preocupación era que las decisiones del Servicio Chipriota de Protección de los Consumidores relativas a las cláusulas abusivas no son vinculantes y, en la práctica, la Oficina Legal de la República no las ejecuta, y solo se han presentado algunos casos ante los tribunales competentes para dictar medidas cautelares. Por consiguiente, a la Comisión le preocupaba que Chipre no facilitará medios adecuados y eficaces para evitar el uso continuado de cláusulas abusivas en los contratos con consumidores. Además, a la Comisión le preocupaba que en Chipre las leyes sobre prácticas comerciales desleales no fueran aplicables a los abogados en sus relaciones con los consumidores. Chipre respondió al dictamen motivado el 16 de abril de 2021.

Por lo que respecta a la Directiva (UE) 2019/1023 sobre reestructuración e insolvencia¹⁴, la Comisión señala la falta de fundamento de las reclamaciones invocadas por el peticionario. De hecho, la Directiva establece medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deuda. No obstante, esta Directiva no incluye normas vinculantes en relación con el sobreendeudamiento de los consumidores, sino que únicamente aconseja a los Estados miembros que las apliquen también a los consumidores lo antes posible. En cualquier caso, tras la notificación realizada por Chipre sobre la ampliación del periodo de transposición de la Directiva, el nuevo plazo para la adopción de disposiciones nacionales de aplicación se fija para el 17 de julio de 2022.

Conclusión

La Comisión supervisa la aplicación de la legislación de la UE por los Estados miembros. Está actualmente evaluando la respuesta de las autoridades chipriotas del 16 de abril de 2021 al dictamen motivado emitido por la Comisión el 18 de febrero de 2021 para decidir las siguientes medidas. La evaluación se lleva a cabo junto con cualquier otra información relativa a la legislación chipriota en lo que respecta a su cumplimiento de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, incluidas nuevas reclamaciones relativas a la aplicación en Chipre de la Directiva 93/13/CEE del Consejo recibidas por la Comisión. En su evaluación final, la Comisión también tendrá en cuenta la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la protección de los consumidores contra las cláusulas abusivas en los procedimientos judiciales, así como el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. En caso de que la Comisión concluya que Chipre vulnera las obligaciones adicionales derivadas de los artículos 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo para proporcionar a los consumidores recursos adecuados y garantías procesales, considerará las medidas apropiadas.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_441

¹⁴ Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia) (*DO L 172 de 26.6.2019, pp. 18-55*).