

EDJ 2004/92184

Tribunal de Justicia (CE) Sala 1ª, S 9-9-2004, nº C-70/2003

Resumen

El Tribunal de Justicia declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la norma comunitaria sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, al no haberla adaptado correctamente su Derecho interno ya que introduce una restricción en la norma nacional incompatible con el nivel de protección fijado por la norma comunitaria.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 7/1998 de 13 abril 1998. Condiciones Generales de la Contratación
art.6

Dir. 13/1993 de 5 abril 1993. Protección del Consumidor frente a Cláusulas Abusivas en los Contratos.
art.3 , art.5 , art.6 , art.7 , art.10

Ley 26/1984 de 19 julio 1984. General para la Defensa de Consumidores y Usuarios
art.10

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADAPTACIÓN DEL DERECHO INTERNO AL DERECHO COMUNITARIO
CONSUMIDORES
DERECHO COMUNITARIO
DIRECTIVAS

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Declaración de incumplimiento de obligaciones

Legislación

Aplica art.6 de Ley 7/1998 de 13 abril 1998. Condiciones Generales de la Contratación

Aplica art.3, art.5, art.6, art.7, art.10 de Dir. 13/1993 de 5 abril 1993. Protección del Consumidor frente a Cláusulas Abusivas en los Contratos.

Aplica art.10 de Ley 26/1984 de 19 julio 1984. General para la Defensa de Consumidores y Usuarios

SENTENCIA

En el asunto C-70/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 226 CE, presentado en el Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. I. Martínez del Peral y el Sr. M. França, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. L. Fraguas Gadea, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. A. Rosas y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Jueces;

Abogado General: Sr. L. A. Geelhoed;

Secretario: Sr. R. Grass;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de abril de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado CE y de la Directiva 93/13/CEE

del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95, p. 29; en lo sucesivo, "Directiva"), al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de dicha Directiva.

2. A tenor de su artículo 1, apartado 1, el propósito de la Directiva es aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores.

3. Según el artículo 10, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros tenían la obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, a más tardar, el 31 de diciembre de 1994.

4. El ordenamiento jurídico español se adaptó a la Directiva mediante la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación (Boletín Oficial del Estado núm. 89, de 14 de abril de 1998, p. 12304; en lo sucesivo, "Ley 7/1998"), que modificó la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Boletín Oficial del Estado núm. 176, de 24 de julio de 1984, p. 21686; en lo sucesivo, "Ley 26/1984 modificada").

Procedimiento administrativo previo

5. Tras haber requerido al Reino de España para que presentara sus observaciones, la Comisión le dirigió el 25 de mayo de 2000 un dictamen motivado en el que le reprochaba haber adaptado de un modo incorrecto su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de la Directiva y le instaba a atenerse a dicho dictamen motivado en el plazo de dos meses a partir de su notificación.

6. Mediante escrito de 27 de septiembre de 2000, el Gobierno español indicó las razones por las que consideraba haber adaptado correctamente su Derecho interno a las mencionadas disposiciones de la Directiva.

7. Al no considerar satisfactoria la respuesta del Reino de España, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre la primera imputación, basada en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 5 de la Directiva

Marco jurídico

La Directiva

8. El artículo 5 de la Directiva dispone lo siguiente: "En los casos de contratos en que todas las cláusulas propuestas al consumidor o algunas de ellas consten por escrito, estas cláusulas deberán estar redactadas siempre de forma clara y comprensible. En caso de duda sobre el sentido de una cláusula, prevalecerá la interpretación más favorable para el consumidor. Esta norma de interpretación no será aplicable en el marco de los procedimientos que establece el apartado 2 del artículo 7 de la presente Directiva."

9. Las acciones contempladas en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva son las denominadas acciones "de cesación", es decir, aquellos procedimientos "que permitan a las personas y organizaciones que, con arreglo a la legislación nacional, tengan un interés legítimo en la protección de los consumidores, acudir según el Derecho nacional a los órganos judiciales o administrativos competentes con el fin de que éstos determinen si ciertas cláusulas contractuales, redactadas con vistas a su utilización general, tienen carácter abusivo y apliquen los medios adecuados y eficaces para que cese la aplicación de dichas cláusulas".

Normativa nacional

10. El artículo 10, apartado 2, de la Ley 26/1984 modificada dispone lo siguiente: "En caso de duda sobre el sentido de una cláusula prevalecerá la interpretación más favorable para el consumidor."

11. El artículo 6, apartado 2, de la Ley 7/1998 establece: "Las dudas en la interpretación de las condiciones generales oscuras se resolverán a favor del adherente."

Motivos y alegaciones de las partes

12. La Comisión reprocha al Reino de España el hecho de que el legislador nacional no haya precisado que la regla de la interpretación favorable al consumidor no se aplica en los casos de las acciones colectivas de cesación contempladas en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva. Según la Comisión, esa omisión puede poner en peligro la eficacia de tales acciones, en la medida en que el profesional, invocando la regla de la interpretación más favorable para el consumidor, podría obtener que no fuera prohibida una cláusula oscura y susceptible de ser interpretada como una cláusula abusiva.

13. El Gobierno español sostiene que la regla de interpretación en cuestión se refiere únicamente a las acciones individuales y que, en el caso de las acciones colectivas, la regla es la de una interpretación objetiva. El Gobierno español añade que la legislación nacional, que ofrece una protección superior a la prevista en la Directiva, contiene una lista de cláusulas que, en todo caso y sin más requisitos, tendrán carácter abusivo. El carácter imperativo de la mencionada lista se opone a que pueda alegarse una interpretación favorable al consumidor para paralizar acciones de cesación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

14. Tal como ha señalado el Abogado General en el punto 7 de sus conclusiones, en lo que atañe a la primera imputación las partes discrepan menos sobre el contenido de la obligación resultante del artículo 5 de la Directiva que sobre la forma y el modo en que dicha obligación debe quedar establecida en el Derecho interno.

15. Según jurisprudencia reiterada, si bien es cierto que la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro, es indispensable, sin embargo, que el correspondiente Derecho nacional

garantice efectivamente la plena aplicación de la directiva, que la situación jurídica que resulte de dicho Derecho sea suficientemente precisa y clara y que se permita a los beneficiarios conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, invocarlos ante los tribunales nacionales (véanse, entre otras, las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-144/99, Rec. p. I-3541, apartado 17, y de 7 de mayo de 2002, Comisión/Suecia, C-478/99, Rec. p. I-3541, apartado 18).

16. La distinción que establece el artículo 5 de la Directiva, en lo que atañe a la regla de interpretación aplicable, entre las acciones que implican a un consumidor individual y las acciones de cesación, que implican a las personas u organizaciones representativas del interés colectivo, se explica por la distinta finalidad de ambos tipos de acciones. En el primer caso, los tribunales u órganos competentes han de efectuar una apreciación in concreto del carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato ya celebrado, mientras que, en el segundo caso, les incumbe efectuar una apreciación in abstracto del carácter abusivo de una cláusula cuya posible inclusión se prevé en contratos que todavía no se han celebrado. En el primer supuesto, una interpretación favorable al consumidor individualmente afectado beneficia inmediatamente a éste.

En el segundo supuesto, en cambio, para obtener con carácter preventivo el resultado más favorable para el conjunto de los consumidores, no procede, en caso de duda, interpretar la cláusula en el sentido de que produce efectos favorables para ellos. De este modo, una interpretación objetiva permite prohibir con mayor frecuencia la utilización de una cláusula oscura o ambigua, lo que tiene como consecuencia una protección más amplia de los consumidores.

17. De lo anterior se deduce que la precisión contenida en la tercera frase del artículo 5 de la Directiva constituye una regla normativa y vinculante, que confiere derechos a los consumidores y contribuye a definir el resultado que persigue dicha Directiva.

18. Ahora bien, el Gobierno español no ha demostrado que dicho resultado pueda alcanzarse en el ordenamiento jurídico nacional.

19. En cuanto a la afirmación de las autoridades españolas según la cual la regla de interpretación favorable a los consumidores se refiere únicamente a las acciones individuales, procede subrayar que el Reino de España no ha indicado ninguna disposición de su ordenamiento jurídico ni resolución alguna de sus órganos jurisdiccionales nacionales que sirva de fundamento a dicha tesis.

20. En efecto, es preciso señalar que los artículos 10, apartado 2, de la Ley 26/1984 modificada y 6, apartado 2, de la Ley 7/1998 establecen una regla general de interpretación favorable a los consumidores sin ningún tipo de limitación y que el artículo 12 de la Ley 7/1998, relativo a las acciones colectivas de cesación, no constituye excepción alguna en cuanto a la aplicación de dicha regla de interpretación.

21. El alcance de las referidas disposiciones viene corroborado por el lugar que ocupan en la normativa nacional. En efecto, el artículo 10 de la Ley 26/1984 modificada forma parte del capítulo II de dicha Ley, denominado "Protección de los intereses económicos y sociales", mientras que el artículo 6 de la Ley 7/1998 figura en el capítulo I de esta Ley, denominado "Disposiciones generales".

Tales denominaciones sugieren que se trata de disposiciones de aplicación general, que no contienen restricción alguna en lo que atañe al caso particular de las acciones colectivas de cesación.

22. Por consiguiente, procede considerar fundada la primera imputación.

Sobre la segunda imputación, basada en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva

Marco jurídico

La Directiva

23. El artículo 6, apartado 2, de la Directiva es del siguiente tenor: "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el consumidor no se vea privado de la protección que ofrece la presente Directiva por el hecho de haber elegido el derecho de un Estado tercero como derecho aplicable al contrato cuando el contrato mantenga una estrecha relación con el territorio de un Estado miembro de la Comunidad."

La normativa nacional

24. El artículo 10 bis, apartado 3, de la Ley 26/1984 modificada dispone lo siguiente: "Las normas de protección de los consumidores frente a las cláusulas abusivas serán aplicables, cualquiera que sea la Ley que las partes hayan elegido para regir el contrato, en los términos previstos en el artículo 5 del Convenio de Roma de 1980, sobre la Ley aplicable a las obligaciones contractuales."

25. El artículo 3, párrafo segundo, de la Ley 7/1998 establece: "También se aplicará (la presente Ley) a los contratos sometidos a legislación extranjera cuando el adherente haya emitido su declaración negocial en territorio español y tenga en éste su residencia habitual, sin perjuicio de lo establecido en Tratados o Convenios internacionales."

El Convenio de Roma

26. A tenor del artículo 5, apartado 1, del Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, abierto a la firma en Roma el 19 de junio de 1980 (DOL 266, p. 1; versión consolidada en español en DO 1998, C 27, p. 34; en lo sucesivo, "Convenio de Roma"), dicho artículo "se aplicará a los contratos que tengan por objeto el suministro de bienes muebles corporales o de servicios a una persona, el consumidor, para un uso que pueda ser considerado como ajeno a su actividad profesional, así como a los contratos destinados a la financiación de tales suministros". Según sus apartados 4 y 5, el referido artículo 5 no se aplicará a los contratos de transporte, salvo a aquellos que, por un precio global, comprendan prestaciones combinadas de transporte y alojamiento, ni a los contratos

de suministro de servicios cuando los servicios deban prestarse al consumidor, exclusivamente, en un país distinto de aquél en que tenga su residencia habitual.

27. El artículo 5, apartado 2, del Convenio de Roma dispone lo siguiente: "(.) la elección por las partes de la ley aplicable no podrá producir el resultado de privar al consumidor de la protección que le aseguren las disposiciones imperativas de la ley del país en que tenga su residencia habitual:

- si la celebración del contrato hubiera sido precedida, en ese país, por una oferta que le haya sido especialmente dirigida o por publicidad, y si el consumidor hubiera realizado en ese país los actos necesarios para la celebración del contrato,

- si la otra parte contratante o su representante hubiera recibido el encargo del consumidor en ese país,

- si el contrato fuera una venta de mercancías y el consumidor se hubiera desplazado de este país a un país extranjero y allí hubiera realizado el encargo, siempre que el viaje hubiera sido organizado por el vendedor con la finalidad de incitar al consumidor a concluir una venta."

Motivos y alegaciones de las partes

28. La Comisión alega que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva pretende garantizar la protección de todos los consumidores en todos los contratos celebrados con un profesional, mientras que el artículo 10 bis de la Ley 26/1984 modificada tan sólo prevé dicha protección en lo que atañe a determinados tipos de contratos, a saber, los contemplados en el artículo 5, apartado 1, del Convenio de Roma, y ello únicamente cuando concurren determinados requisitos, a saber, los que exige el apartado 2 de dicho artículo 5. La Comisión añade que estos requisitos son más restrictivos que la única exigencia que prevé el artículo 6, apartado 2, de la Directiva, que se limita a imponer la obligación de que "el contrato mantenga una estrecha relación con el territorio de un Estado miembro de la Comunidad".

29. Según el Gobierno español, de un interpretación integradora de las disposiciones nacionales relativas a la protección de los consumidores contra las cláusulas abusivas se desprende que tales normas son aplicables con carácter imperativo, cualquiera que sea la Ley que las partes hayan elegido para regir el contrato. El Gobierno español añade que el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley 7/1998 prevé la aplicación imperativa de las referidas disposiciones nacionales, es decir, de la protección que otorga la Directiva a los contratos sometidos a la legislación extranjera cuando el adherente haya emitido su declaración negocial en territorio español y tenga en éste su residencia. De este modo, el concepto de "estrecha relación con el territorio de un Estado miembro de la Comunidad", en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva, se concreta para los contratos que tienen una relación con el Derecho español.

Apreciación del Tribunal de Justicia

30. Según se desprende de su sexto considerando, la Directiva tiene por objeto "proteger al ciudadano en su papel de consumidor al adquirir bienes y servicios mediante contratos que se rigen por leyes de Estados miembros distintos del suyo" (véanse, a este respecto, las sentencias Comisión/Países Bajos, apartado 18, y Comisión/Suecia, apartado 18, antes citadas). El artículo 6, apartado 2, de la Directiva completa este dispositivo. Tal como se desprende del considerando vigésimo segundo de la misma Directiva, dicha disposición tiene por objeto evitar el riesgo que existe en ciertos casos de privar al consumidor de la protección comunitaria cuando se designa como ley aplicable al contrato el Derecho de un país tercero.

A este respecto, aquella disposición prevé, en las relaciones contractuales que implican a países terceros, el mantenimiento de la protección que la Directiva otorga a los consumidores en las relaciones contractuales intracomunitarias, siempre que el contrato mantenga una estrecha conexión con el territorio de un Estado miembro de la Comunidad.

31. En cuanto al ámbito de aplicación material de la protección que otorga la Directiva, de los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 1, de la misma se desprende que, en lo que atañe a todos los contratos celebrados entre un profesional y un consumidor, dicho ámbito se extiende a las cláusulas que no han sido objeto de negociación individual. Es cierto que, tal como ha alegado con razón la Comisión, el artículo 10 bis de la Ley 26/1984 modificada tiene un ámbito de aplicación más limitado, puesto que tan sólo se aplica a los tipos de contratos a que se refiere el artículo 5, apartados 1, 4 y 5, del Convenio de Roma. Pero no es menos verdad que, tal como ha mantenido el Gobierno español, esa laguna la colma el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley 7/1998, disposición que es aplicable a todos los contratos celebrados, sin negociación individual, sobre la base de condiciones generales.

32. En cuanto a la conexión con la Comunidad, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva se limita a indicar que el contrato debe mantener "una estrecha relación con el territorio de un Estado miembro de la Comunidad". La finalidad de esta formulación genérica es permitir que se tomen en consideración diversos elementos de conexión en función de las circunstancias del caso concreto.

33. Aunque el concepto deliberadamente vago de "estrecha relación" que utiliza el legislador comunitario pueda eventualmente concretarse mediante presunciones, no es posible, en cambio, restringir dicho concepto mediante una combinación de criterios de conexión previamente definidos, tales como los requisitos acumulativos relativos a la residencia y a la celebración del contrato contemplados en el artículo 5 del Convenio de Roma.

34. Así pues, al referirse a esta última disposición, de un modo explícito el artículo 10 bis de la Ley 26/1984 modificada y de manera implícita el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley 7/1998, las disposiciones del ordenamiento jurídico español que supuestamente adaptan éste al artículo 6, apartado 2, de la Directiva introducen una restricción incompatible con el nivel de protección fijado por ésta.

35. De lo anterior se deduce que también es fundada la segunda imputación.

36. En tales circunstancias, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la referida Directiva, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de la misma.

Costas

37. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber pedido la Comisión que se condene al Reino de España y por haber sido desestimados los motivos formulados por este último, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de dicha Directiva.

2) Condenar en costas al Reino de España.