

¿CÓMO PRESERVAR LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA

Dr. Manuel Cienfuegos Mateo

Catedrático acr. de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea

I Escola de Consum

Direcció General de Consum / Universitat de les Illes Balears / Europe Direct

Mallorca / Centre Balears Europa

Palma de Mallorca, 19 de octubre de 2017



UNIVERSITAT
POMPEU FABRA

*Observatori de Recerca sobre
les Relacions amb Amèrica Llatina*

INTRODUCCIÓN

- Tema muy abierto pero teniendo en cuenta el programa de las jornadas me centraré en algunas cuestiones básicas para evitar solapamientos:
 - Conocer mejor la legislación de la UE sobre protección de los consumidores
 - Defender nuestros derechos como ciudadanos de la UE
 - Hacer uso de las facilidades informáticas de la UE
 - Aprovechar los recursos administrativos y jurisdiccionales
 - Jurisprudencia comunitaria en la materia que involucra a España.
 - Un caso significativo reciente de protección frente a cláusulas abusivas: el asunto *Gutiérrez Naranjo*

CONOCER MEJOR LA LEGISLACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CONSUMIDORES

- Una consideración preliminar: la UE es un sujeto internacional de naturaleza funcional, no territorial.
 - Principio de atribución
 - Tipología y significado de las competencias comunitarias
 - *Vis expansiva* en su uso por las instituciones de la UE, tanto legislativas como judiciales
 - Educación (para garantizar la libre circulación de personas)
 - Urbanismo (para proteger eficazmente el medio ambiente)
 - Naturaleza compartida de la competencia de la UE en materia de protección de consumidores

CONOCER MEJOR LA LEGISLACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CONSUMIDORES

- *Bases jurídicas* que regulan la competencia en materia de protección de consumidores:
 - Título XV, artículo 169 del TFUE: para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la UE adoptar medidas que apoyen, complementen y supervisen la política en materia de consumidores llevada a cabo por los Estados miembros. Estas medidas se adoptan—con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Los Estados podrán mantener medidas de mayor protección.
 - Título VII, artículo 114 del TFUE: permite adoptar medidas en materia de protección de los consumidores en el marco de la aproximación de legislaciones para la realización del mercado interior. En este caso, hay que buscar un alto nivel de protección comunitario. Se adoptan también por el procedimiento legislativo ordinario.

CONOCER MEJOR LA LEGISLACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CONSUMIDORES

- *Instrumentos jurídicos:*
 - El preferido es la directiva, pero hay reglamentos, comunicaciones, etc.
 - Dos ejemplos de protección de los consumidores... no tan bien conocidos en nuestro país
 - Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.
 - Reglamento (CE) 261/2004, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos.

CONOCER MEJOR LA LEGISLACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CONSUMIDORES

- *Ámbitos de actuación de la UE en materia de protección de consumidores:*
 - Salud y seguridad
 - Protección de los intereses económicos y jurídicos
 - Educación e información
 - Organización de los intereses de los consumidores
 - Etiquetado y embalaje de los productos

Más información en https://europa.eu/european-union/topics/consumers_es y http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/consumers.html?root_default=SUM_1_CODED%3D09&locale=es

DEFENDER NUESTROS DERECHOS COMO CIUDADANOS DE LA UE

- Hacer uso de las facilidades informáticas de la UE para informarnos, resolver nuestras dudas y/o presentar quejas.
 - Acudir a *Europe Direct* (https://europa.eu/european-union/contact_es)
 - Recurrir a *Solvit* (http://ec.europa.eu/solvit/index_es.htm)
 - Presentar denuncias ante la Comisión Europea (https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-complaint_es)
 - Otras (dirigirse a los Centros Europeos del Consumidor, contactar con *FIN-Net*, dirigirte a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo, etc).

Más información en: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaints_es.htm

DEFENDER NUESTROS DERECHOS COMO CIUDADANOS DE LA UE

- Utilizar los mecanismos procesales / vías de defensa de nuestros derechos que hay a nivel nacional y comunitario.
 - Recursos comunitarios: incumplimiento de los Estados miembros (vía denuncia a la Comisión), anulación e inactividad de actos de la UE, etc.
 - Recursos internos frente a conductas (acciones y omisiones) de los Estados miembros para que planteen una cuestión prejudicial o nos den la razón directamente (en aplicación de los principios de primacía, efecto directo, responsabilidad extracontractual del Estado, etc.).

Más información en: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/

JURISPRUDENCIA COMUNITARIA SOBRE PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES QUE INVOLUCRA A ESPAÑA

- De una búsqueda a día 16 de octubre de 2017 en la base de datos de jurisprudencia del Tribunal de Justicia (<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>) resulta que, en los últimos años hay, al menos, 162 sentencias y/o autos del TJ y el TG en las que se aborda a título principal la protección de los consumidores.
- Al menos 15 casos involucran a España, y fundamentalmente por cláusulas contractuales abusivas en contratos de préstamo hipotecario, de cesión de créditos, procedimientos de ejecución hipotecaria, etc.
 - C-7/16 - Banco Popular Español y PL Salvador
 - C-154, 307 y 308/15 – Gutiérrez Naranjo
 - C-568/14 - Fernández Oliva
 - C-539/14 - Sánchez Morcillo y Abril García
 - C-169/14 - Sánchez Morcillo y Abril García
 - C-537/12 - Banco Popular Español
 - C-413/12 - Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León
 - C-226/12 - Constructora Principado
 - C-32/12 - Duarte Hueros
 - C-415/11 – Mohamed Aziz
 - C-618/10 - Banco Español de Crédito
 - C-484/08 - Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid
 - C-70/03 - Comisión/España
 - C-183/00 - González Sánchez
 - C-240/98 - Océano Grupo Editorial y Salvat Editores
 - C-423/97 - Travel Vac

NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES MÁS FRECUENTEMENTE INVOLUCRADA EN CASOS ESPAÑOLES

- *Marco legal:* Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95), que fue transpuesta al ordenamiento español por diversas normas:
 - Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, la cual, a través de su disposición adicional primera, modifica la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
 - Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, que parcialmente la Directiva 93/13/CEE para adaptarse especialmente a la sentencia del Tribunal de Justicia 9 de septiembre de 2004 C-70/03 - Comisión/España.
 - Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuario, modificado por la Ley 3/2014, de 27 de marzo
 - Hay que tener en cuenta que también existen normas autonómicas de desarrollo de la normativa europea y española; así, Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, contiene previsiones sobre las cláusulas abusivas, como también la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

UN CASO SIGNIFICATIVO RECIENTE DE PROTECCIÓN FRENTE A CLÁUSULAS ABUSIVAS: SENTENCIA PREJUDICIAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 21 DE DICIEMBRE DE 2016, C-154, 307 Y 308/15, GUTIÉRREZ NARANJO

- *Trascendencia*: protege de forma decisiva a los consumidores frente a las cláusulas contractuales abusivas (cláusulas suelo) derivadas de las prácticas bancarias españolas.
- *Nociones en presencia* (según normativa comunitaria y española antedicha):
 - Cláusulas abusivas: las que no se han negociado individualmente que, contrariamente a la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante en las prestaciones de ambas partes, teniendo en cuenta un criterio de transparencia formal (la redacción clara y comprensible) y material (suficiencia de la información del consumidor al celebrar el contrato). Así pues, su apreciación se basa esencialmente en la buena fe, el equilibrio de las prestaciones y la transparencia. Su consecuencia es la nulidad de pleno derecho (se tienen por no puestas) y, por vía de consecuencia, la obligación de restituir lo indebidamente pagado (efectos restitutorios de la nulidad).
 - Cláusulas suelo: las establecidas por bancos españoles en las condiciones generales de un contrato de préstamo hipotecario fijando un umbral mínimo por debajo del cual no puede situarse el tipo de interés variable.

UN CASO SIGNIFICATIVO RECIENTE DE PROTECCIÓN FRENTE A CLÁUSULAS ABUSIVAS: EL ASUNTO *GUTIÉRREZ NARANJO*

- *Contexto:*

- Hechos: conflicto entre la normativa española y la comunitaria en el trasfondo del asunto a la luz de la interpretación conflictiva del TS de la Directiva comunitaria (interpretación extensiva de la noción de cláusula abusiva; y limitación de los efectos en el tiempo).
- Razonamiento del Tribunal y consecuencias
 - Noción de cláusulas abusivas (antes señalada)
 - Obligación de los EM de prever medios adecuados eficaces para el cese de las cláusulas abusivas. ¿Lo es el Derecho español?: restitución de lo indebido (artículo 1303 CC) y nulidad (tenerla por no puesta: artículo 83 LGDCU).

UN CASO SIGNIFICATIVO RECIENTE DE PROTECCIÓN FRENTE A CLÁUSULAS ABUSIVAS: EL ASUNTO *GUTIÉRREZ NARANJO*

- *Contexto:*

- Estos efectos pueden ser objeto de excepción justificada: la seguridad jurídica justifica la fijación de plazos razonables de prescripción y el respeto de la fuerza de cosa juzgada de una resolución judicial. *Ergo*, en estos dos casos no hay obligación de restituir lo indebidamente pagado.
 - El TS va más allá y limita los efectos de la nulidad a partir de la fecha de su sentencia, basándose también en la seguridad jurídica (en atención también al riesgo de trastornos económicos graves).
- Solo él (y no el TS) puede limitar los efectos en el tiempo de la interpretación de una norma de la UE (y, por ende, de los efectos de la nulidad de una cláusula abusiva en los ordenamientos internos), por lo que el TS vulneró el DUE al declarar que la nulidad de las cláusulas abusivas sólo surten efecto a partir de su sentencia de 9 de mayo de 2009. Si no fuera así, se privaría a los consumidores afectados del derecho a obtener la restitución íntegra de las cantidades abonadas indebidamente.
- La interpretación prejudicial del DUE es obligatoria para los jueces nacionales, por lo que deberán abstenerse de aplicar la STS porque no es compatible con el DUE...

LA APLICACIÓN DE ESTA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA EN ESPAÑA

- La controvertida respuesta del Tribunal Supremo (auto de abril de 2017):
 - Inadmisión a trámite del recurso de revisión basado en la antedicha sentencia prejudicial
 - No hay que revisar las sentencias firmes porque el Tribunal de Justicia no lo exige, remitiéndose a los derechos nacionales, y en el Derecho español una sentencia del TJ no es «un documento» a los efectos de la revisión que exista anteriormente y sea decisivo.
 - La jurisprudencia española debe modificarse para adaptarse a la jurisprudencia comunitaria pro futuro, pero no para revisar sentencias firmes (artículo 4 bis LOPJ).

LA APLICACIÓN DE ESTA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA EN ESPAÑA

- Este rechazo, ¿vulnera los principios comunitarios de equivalencia y efectividad?
 - ¿No es discriminatorio que sí haya que revisar sentencias firmes cuando el TEDH declara que han violado derechos de la CEDH porque así lo prevé la legislación española –LO 7/2015-? Pero quizás el distinto nivel de protección UE / CdeE justifica la diferencia de trato (y quizás también la diferencia de la violación: un derecho humano o un derecho del consumidor). Además, tampoco se revisan sentencias firmes del TS / TC por ser contrarias al ordenamiento jurídico...
 - ¿No afecta a la efectividad del DUE?: según el Tribunal de Justicia, es contrario al DUE impedir que se haga efectivo un derecho de un consumidor reconocido por la UE hacia el futuro y sólo excepcionalmente hacia el pasado, ¿concorre la excepción en este caso?).
 - A propósito, ¿cuándo está justificada según el DUE una limitación temporal de la interpretación de una norma comunitaria, de manera que la protección del consumidor no sea absoluta?

LA APLICACIÓN DE ESTA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA EN ESPAÑA

- La aprobación del Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.
 - Supone la creación de Juzgados (54, uno por provincia, y otro por cada principal isla canaria y balear) en España encargados de resolver con exclusividad las demandas de este tema.
 - Plantea «ciertos» problemas:
 - Se calcula en más de 4.000 millones lo que deberá restituir la banca por las cláusulas suelo
 - Colapso de los tribunales por existir más de 190.000 desde la sentencia del Tribunal de Justicia y esperarse hasta unos 700.000 casos, y tener que acudir a unos juzgados especializados ubicados sólo en las capitales de provincia (lo que puede plantear adicionalmente problemas de tutela judicial efectiva).
 - Posición preferente injustificada de los bancos: han de hacer una oferta que no necesariamente incluye la devolución de lo pagado y que obliga a tener que acudir ante un tribunal en caso de no aceptarla. Sin contar con las «respuestas tipo», que no analizan el caso particular...
 - Condena en costas al consumidor si el tribunal falla otorgando una compensación inferior a la ofertada por el banco); etc.

LA APLICACIÓN DE ESTA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA EN ESPAÑA

- La siguiente respuesta gubernamental de naturaleza «técnica»: la Comisión de Seguimiento para el Mecanismo Extrajudicial de Clausulas Suelo (RD 536/2017, de 26 de mayo). Y la saga seguirá seguramente...
- La primera sentencia del juzgado de las cláusulas abusivas en Madrid, a favor del hipotecado (sentencia del Juzgado de Primera Instancia 101 bis de Madrid de 12 de septiembre de 2017).
 - Trascendencia: Está encargado en exclusiva de las demandas por cláusulas abusivas.
 - Declara la nulidad del vencimiento anticipado, los intereses de demora, la obligación de los prestatarios de hacerse cargo de los aranceles de notario y registro (lo que viene de una STS de otra saga de 23 de diciembre de 2015).
- Otros juzgados siguen esta línea y, además, empiezan a cargar también a la banca el impuesto de actos jurídicos documentados, no sólo la gestoría, registro y notaría....