

LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA NO ES COMPETENTE PARA CALIFICAR COMO ABUSIVA UNA CLÁUSULA CON EFECTOS SANCIONADORES

STSJ de Andalucía de 2 de junio de 2015 (JUR 2015\154485)

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Miembro del Consejo Académico de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de publicación: 23 de junio de 2015

La presente sentencia anula la sanción de 185 000 euros impuesta por el Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales de esta Comunidad Autónoma al Banco Popular Español basada en la introducción de cláusulas abusivas, por entender que “*la calificación como abusiva de una cláusula debe corresponder a los órganos judiciales del orden civil, sin que la interpretación de las cláusulas y de sus contratos pueda encomendarse a la Administración*”.

Son varias las Comunidades Autónomas que han abierto expedientes y sancionado a entidades bancarias por considerar que la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos constituye una infracción a su legislación de protección de los consumidores usuarios. Así ha ocurrido, en especial, con las cláusulas de los contratos de préstamo hipotecario que establecen un tipo mínimo de interés o un tipo mínimo de referencia, la conocidas como “cláusulas suelo”, tras haber sido condenadas varias entidades bancarias por la STS núm. 241/2013, de 9 mayo (RJ 2013\3088) a cesar en su uso y a eliminarlas por abusivo atendiendo a la falta de transparencia concurrente en los casos enjuiciados.

Ocurre, sin embargo, que en algunos casos las Administraciones autonómicas no se han limitado a sancionar por cláusulas declaradas abusivas por los tribunales, sino que han procedido por sí mismas a declarar abusivas las cláusulas y a instar a los bancos al cese de las prácticas y a la devolución de las cantidades cobradas.

La Sentencia objeto de este comentario reviste especial interés porque en ella los tribunales se pronuncian, por primera vez, en contra de esta pretendida competencia de las Administraciones autonómicas para determinar el carácter abusivo de las cláusulas de los contratos sin que exista una sentencia previa que así lo declare.

En apoyo de la interpretación que sostiene, el Tribunal Superior de Justicia cita la STS de 12 de febrero de 2002 (RJ 2002\3329), que anuló parcialmente el Real Decreto 1828/1999, de 3

de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento del Registro de condiciones generales de contratación. Entonces, el Tribunal Supremo declaró la nulidad de determinados preceptos del citado Reglamento y en concreto, por lo que aquí interesa, de los incisos de su artículo 22 relativo al dictamen de conciliación del registrador previo a la interposición de acciones colectivas que permitían que, bajo determinadas condiciones, este dictamen tuviera carácter vinculante y se pronunciase sobre “el alcance o interpretación” de las cláusulas.

El Tribunal Supremo consideró que estas disposiciones del Reglamento se excedían de la habilitación legal otorgada por la Ley 7/1998, sobre condiciones generales de la contratación, que facultaba al Registrador para «dictaminar sobre la adecuación a la Ley de las cláusulas controvertidas, pudiendo proponer una redacción alternativa a las mismas», por entender que el precepto reglamentario iba más allá al permitirle determinar, con carácter vinculante, «el alcance o interpretación de alguna de ellas». Con ello, dijo el Tribunal Supremo, “se invaden competencias estrictamente jurisdiccionales, pues sólo los jueces y tribunales ostentan la potestad de determinar el alcance o interpretación de cláusulas controvertidas».

Pues bien, a juicio de la Sentencia que ahora nos ocupa, la Comunidad Autónoma adolece asimismo de falta de competencia para interpretar cuándo una cláusula contractual debe considerarse abusiva, de tal forma que, si bien la Ley 13/2003, de Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, sanciona “introducir cláusulas abusivas en los contratos”, para que tal infracción pueda sancionarse por la Administración «es necesaria la previa declaración de abusiva de la cláusula por un órgano judicial, sin que se otorgue competencia ni en la Ley Andaluza ni en el Real Decreto Legislativo 1/2007 [por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios] a los órganos de la Administración para la declaración de nulidad. Al contrario el art. 83 del Real Decreto Legislativo 1/2007 dispone “a estos efectos, el Juez, previa audiencia de las partes, declarará la nulidad de las cláusulas abusivas incluidas en el contrato”».