SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 24 de enero de 2002 *

En el asunto C-372/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. Stancanelli, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada inicialmente por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri, avvocato dello Stato, y posteriormente por el Sr. U. Leanza, asistido por el Sr. G. de Bellis, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana 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 (DO L 95, p. 29), al no haber adoptado las medidas necesarias para:

— aplicar lo dispuesto en la citada Directiva a la totalidad de los contratos celebrados entre consumidores y profesionales;

— adaptar su Derecho interno al artículo 5, tercera frase, de dicha Directiva, y

— adaptar completamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 3, de la referida Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. P. Jann (Ponente), Presidente de Sala, D.A.O. Edward y A. La Pergola, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de septiembre de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Italiana 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 (DO L 95, p. 29; en lo sucesivo, «Directiva»), al no haber adoptado las medidas necesarias para:

— aplicar lo dispuesto en la citada Directiva a la totalidad de los contratos celebrados entre consumidores y profesionales;

— adaptar su Derecho interno al artículo 5, tercera frase, de dicha Directiva, y

— adaptar completamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 3, de la referida Directiva.

La 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 El artículo 7 de la Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que, en interés de los consumidores y de los competidores profesionales, existan medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores.

2. Los medios contemplados en el apartado 1 incluirán disposiciones 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.

3. Los recursos mencionados en el apartado 2 podrán dirigirse, respetando la legislación nacional, por separado o conjuntamente contra varios profesionales del mismo sector económico o contra sus asociaciones que utilicen o recomienden que se utilicen las mismas cláusulas contractuales generales o cláusulas similares.»

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

La normativa nacional

5 El ordenamiento jurídico italiano se adaptó a la Directiva mediante la Ley nº 52, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1994 (Ley por la que se dictan disposiciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas — Ley comunitaria de 1994), de 6 de febrero de 1996 (GURI nº 34, de 10 de febrero de 1996, suplemento ordinario nº 24). Esta Ley introdujo los artículos 1469 *bis* a 1469 *sexies* en el Código Civil italiano (en lo sucesivo, «Código Civil»).

6 El artículo 1469 *sexies*, párrafo primero, del Código Civil prevé:

«Las asociaciones de protección de los consumidores, las asociaciones profesionales, las cámaras de industria y de comercio, las cámaras de artesanos y las cámaras agrarias pueden recurrir ante los tribunales contra aquellos profesionales o aquellas asociaciones de profesionales que utilicen cláusulas contractuales generales y solicitar la prohibición judicial de la utilización de cláusulas abusivas.»

7 En el marco del presente procedimiento, la República Italiana alega que su Derecho interno se adaptó también al artículo 7 de la Directiva mediante el artículo 3 de la Ley nº 281, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (Ley por la que se regulan los derechos de los consumidores y de los usuarios), de 30 de julio de 1998 (GURI nº 189, de 14 de agosto de 1998; en lo sucesivo, «Ley nº 281/98»).

8 El artículo 3, párrafo primero, de la Ley nº 281/98 dispone:

«Las asociaciones de consumidores y de usuarios inscritas en la lista mencionada en el artículo 5 tienen capacidad para actuar judicialmente con el fin de proteger los intereses colectivos solicitando al Juez competente:

a) que prohíba las medidas y los comportamientos que perjudiquen a los intereses de los consumidores y de los usuarios;

[...]»

9 El artículo 5 de la Ley nº 281/98 establece los requisitos que deben cumplir las asociaciones de consumidores para que puedan inscribirse en la lista mencionada en el artículo 3 de dicha Ley. Esta lista será gestionada por el Ministro de Industria, Comercio y Artesanía.

El procedimiento

10 Al considerar que el Derecho italiano no había sido adaptado de manera completa a la Directiva en el plazo establecido, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento. Después de haber requerido a la República Italiana para que presentara sus observaciones, el 18 de diciembre de 1998 la Comisión emitió un dictamen motivado en el cual instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses a partir de su notificación. Puesto que la Comisión consideró insuficiente la respuesta de la República Italiana al citado dictamen, dicha Institución interpuso el presente recurso.

11 Dado que el Gobierno italiano aclaró, en su defensa, que la Ley nº 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1999 (Ley por la que se dictan las disposiciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas — Ley comunitaria de 1999), de 21 de diciembre de 1999 (GURI nº 13, de 18 de enero de 2000, suplemento ordinario nº 15), había introducido en el capítulo XIV *bis* del Código Civil las modificaciones solicitadas por la Comisión en lo que atañe a las tres primeras imputaciones del recurso, ésta informó al Tribunal de Justicia, mediante escrito presentado el 17 de mayo de 2000, de que desistía parcialmente del referido recurso, conforme al artículo 78 de su Reglamento de Procedimiento, y de que, para lo sucesivo tan sólo lo mantenía por lo que atañe a la imputación referente al artículo 7, apartado 3, de la Directiva.

Sobre el fondo

En lo relativo al alcance de la obligación establecida en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva

12 Para la Comisión, el artículo 7 de la Directiva regula uno de los aspectos fundamentales de la protección dispensada por esta norma, a saber, el

procedimiento que tiene como finalidad «que cese» la utilización de las cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores. Este objetivo exige que pueda ejercitarse dicho procedimiento no sólo contra los profesionales que usan las citadas cláusulas, sino también contra las asociaciones profesionales u otros profesionales que recomienden su uso. No es necesario esperar a que se usen concretamente en los contratos individuales las cláusulas redactadas con vistas a una utilización general.

13 El Gobierno italiano manifiesta su disconformidad con esta interpretación. Afirma que el procedimiento previsto en el artículo 7 de la Directiva tiene como finalidad que cese «la utilización» de las cláusulas abusivas. De esta forma, un uso efectivo y no sólo potencial de éstas constituye un requisito esencial.

14 Sobre este particular, debe recordarse que, en su sentencia de 27 de junio de 2000, Océano Grupo Editorial y Salvat Editores (asuntos acumulados C-240/98 a C-244/98, Rec. p. I-4941), apartado 27, el Tribunal de Justicia declaró que el sistema de tutela instaurado por la Directiva se basa en la idea de que la situación de desequilibrio entre el consumidor y el profesional sólo puede compensarse mediante una intervención positiva, ajena a las partes del contrato. Por tal razón, el artículo 7 de la Directiva, que, en su apartado 1, exige a los Estados miembros velar por que existan medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores, precisa, en su apartado 2, que estos medios deben permitir a las organizaciones de consumidores reconocidas acudir a los órganos judiciales competentes con el fin de que éstos diluciden si ciertas cláusulas contractuales, redactadas con vistas a su utilización general, tienen carácter abusivo y lograr, en su caso, que cese su aplicación.

15 El carácter preventivo y la finalidad disuasoria de las acciones que deben establecerse, así como su independencia con respecto a cualquier litigio individual concreto implican, como ha reconocido el Tribunal de Justicia, que puedan ejercerse las citadas acciones aun cuando las cláusulas cuya prohibición se solicita no se hayan utilizado en contratos determinados, sino que hayan sido únicamente recomendadas por los profesionales o sus asociaciones (véase la sentencia Océano Grupo Editorial y Salvat Editores, antes citada, apartado 27).

16 De ello se desprende que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que exige el establecimiento de procedimientos que puedan dirigirse asimismo contra los comportamientos que se limiten a recomendar la utilización de cláusulas contractuales de carácter abusivo.

En lo relativo a la adaptación del ordenamiento jurídico italiano al artículo 7, apartado 3, de la Directiva

17 La Comisión alega que el artículo 1469 *sexies* del Código Civil únicamente permite recurrir ante los tribunales contra los profesionales o las asociaciones de profesionales que utilicen cláusulas abusivas, lo cual restringe los efectos preventivos del procedimiento de prohibición previsto en el artículo 7 de la Directiva.

18 El artículo 3, párrafo primero, letra a), de la Ley nº 281/98 no permite colmar esta laguna. En primer lugar, dado que la acción prevista en esta disposición tiene un carácter más general que la regulada en el artículo 1469 *sexies* del Código Civil, debe darse preferencia a éste en los procedimientos relativos a las cláusulas abusivas. Además, aun suponiendo que la acción prevista en el artículo 3 de la Ley nº 281/98 pueda ejercerse contra las personas que recomiendan la utilización de cláusulas abusivas, se trata de una interpretación *praeter legem,* incluso *contra legem,* que no cumple las exigencias de claridad y de precisión que deben caracterizar a las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno. Finalmente, la referida disposición define a la categoría de personas que tienen capacidad para actuar judicialmente de una forma más restrictiva de lo que lo hace el artículo 1469 *sexies,* provocando de esta forma una disparidad de trato contraria al artículo 7 de la Directiva entre las personas que utilizan cláusulas abusivas y las que recomiendan su uso.

19 El Gobierno italiano alega que un comportamiento que recomienda la utilización de cláusulas abusivas puede considerarse comprendido dentro del supuesto de utilización abusiva de tales cláusulas sobre la base del artículo 3 de la Ley nº 281/98, el cual contempla «los comportamientos que perjudiquen los intereses de los consumidores y de los usuarios». El principio según el cual la norma especial deroga a la norma general carece de pertinencia para definir las relaciones entre los artículos 1469 *sexies* del Código Civil y 3 de la Ley nº 281/98, ya que no se trata de disposiciones de Derecho sustantivas, sino de procedimiento. Por lo que atañe a la enumeración de las personas que pueden solicitar la prohibición de las cláusulas abusivas, el Gobierno italiano señala que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva remite al Derecho nacional.

20 Sobre este particular, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales debe apreciarse teniendo en cuenta la interpretación que de ellas hacen los órganos jurisdiccionales nacionales (véanse, en particular, las sentencias de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido, C-382/92, Rec. p. I-2435, apartado 36, y de 29 de mayo de 1997, Comisión/Reino Unido, C-300/95, Rec. p. I-2649, apartado 37).

21 En el presente caso, por lo que atañe, en primer lugar, al artículo 1469 *sexies* del Código Civil, debe observarse que el tenor literal de esta disposición únicamente permite recurrir ante los tribunales contra la utilización de cláusulas abusivas. No obstante, el Abogado General ha destacado, en el punto 30 de sus conclusiones, que la jurisprudencia italiana da una interpretación tan amplia del concepto de «utilización» que comprende también la recomendación de cláusulas abusivas.

22 Sin embargo, según las resoluciones de los órganos jurisdiccionales italianos, citados en las notas 10 y 11 de las conclusiones del Abogado General, esta jurisprudencia reciente no puede calificarse de unánime ni de suficientemente consolidada para determinar con certeza una interpretación en este sentido.

23 En segundo lugar, por lo que atañe al artículo 3 de la Ley nº 281/98, debe observarse que el tenor literal de esta disposición no excluye la interposición de un recurso contra un comportamiento encaminado a recomendar la utilización de cláusulas abusivas. Por otra parte, el Abogado General ha destacado, en el punto 40 de sus conclusiones, que la jurisprudencia italiana reconoce la admisibilidad de los citados recursos.

24 No obstante, la resolución citada en la nota 14 de las conclusiones del Abogado General, que no versa sobre un mero comportamiento encaminado a recomendar la utilización de cláusulas abusivas, no permite refutar la interpretación que ha dado el Gobierno italiano al artículo 3 de la Ley nº 281/98 en el presente procedimiento, según la cual la admisibilidad de un recurso interpuesto contra el autor de una recomendación supone una utilización efectiva de las cláusulas abusivas recomendadas. Pues bien, un requisito de esta índole resulta incompatible con la interpretación que debe darse al artículo 7, apartado 3, de la Directiva (véase el apartado 16 de la presente sentencia).

25 Estas incertidumbres son tanto más graves cuanto que, como ha puesto de manifiesto el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, la relación entre los artículos 1469 *sexies* del Código Civil y 3 de la Ley nº 281/98 no es clara ni unívoca. En efecto, como señala el Abogado General, parece que algunos tribunales italianos consideran que, en materia de cláusulas abusivas, el citado artículo 1469 *sexies* prevalece, como ley especial, sobre el artículo 3 de la Ley nº 281/98. Ahora bien, una interpretación de esta índole tiene una serie de consecuencias en cuanto al círculo de las entidades que tienen capacidad para actuar judicialmente, ya que ambas disposiciones no tienen el mismo ámbito de aplicación en este sentido.

26 A la vista de las dudas suscitadas por el conjunto de esta jurisprudencia, constituida por resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales de primera instancia, no parece acreditado que la interpretación dada por los tribunales italianos a los artículos 1469 *sexies* del Código Civil y al artículo 3 de la Ley nº 281/98 permita alcanzar la finalidad perseguida por el artículo 7, apartado 3, de la Directiva, tal como se ha recordado en el apartado 16 de la presente sentencia.

27 En cualquier caso, aun suponiendo que esta última disposición se refiera a personas o a organizaciones cualificadas que posean conocimientos jurídicos en materia de protección de los consumidores, debe considerarse que la adaptación del ordenamiento jurídico italiano al artículo 7, apartado 3, de la Directiva no tiene suficientemente en cuenta el principio de seguridad jurídica.

28 Procede, pues, declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la citada Directiva al no haber adoptado las medidas necesarias para adaptar enteramente su Derecho interno al artículo 7, apartado 3, de la Directiva.

Costas

29 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. La Comisión ha pedido que se condene a la República Italiana. Al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas en la medida en que el recurso versa sobre la imputación basada en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva.

30 En virtud del artículo 69, apartado 5, párrafo primero, del citado Reglamento, a petición de la parte que desista, la otra parte soportará las costas, si la actitud de esta última lo justificase. Habida cuenta del comportamiento de la República Italiana, que no ha introducido las modificaciones necesarias para remediar las tres primeras imputaciones mencionadas en el escrito de interposición hasta después de presentado el recurso, procede condenarla en costas, en la medida en que el recurso versa sobre las referidas imputaciones.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Declarar que la República Italiana 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 adoptado las medidas necesarias para adaptar enteramente su Derecho interno al artículo 7, apartado 3, de dicha Directiva.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Jann Edward La Pergola

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de enero de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann