SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 7 de mayo de 2002 *

En el asunto C-478/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. L. Parpala y P. Stancanelli, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Suecia, representado por la Sra. L. Nordling y el Sr. A. Kruse, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

* Lengua de procedimiento: sueco.

República de Finlandia, representada por las Sras. T. Pynnä y E. Bygglin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Suecia 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 haberse abstenido de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico interno al anexo a que se refiere el artículo 3, apartado 3, de la citada Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

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

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 25 de octubre de 2001,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de enero de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de diciembre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que el Reino de Suecia 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 haberse abstenido de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico interno al anexo a que se refiere el artículo 3, apartado 3, de la citada Directiva.

La Directiva

2 A tenor de su artículo 1, la Directiva tiene por objeto aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores. El artículo 8 establece, sin embargo, que los Estados miembros podrán adoptar o mantener disposiciones más estrictas, con el fin de garantizar al consumidor un mayor nivel de protección.

3 El artículo 3 de la Directiva es del siguiente tenor:

«1. Las cláusulas contractuales que no se hayan negociado individualmente se considerarán abusivas si, pese a las exigencias de la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato.

2. [...]

3. El Anexo de la presente Directiva contiene una lista indicativa y no exhaustiva de cláusulas que pueden ser declaradas abusivas.»

4 La Directiva tiene un anexo, titulado «Cláusulas contempladas en el apartado 3 del artículo 3», en el que se enumeran diecisiete tipos de cláusulas contractuales. El decimoséptimo considerando de la Directiva precisa a esta respecto que, «a los efectos de la presente Directiva, la lista de cláusulas que relaciona el Anexo no puede tener sino carácter indicativo y que, dado su carácter mínimo, los Estados miembros, en el marco de su legislación nacional, pueden someterla a añadidos o a formulaciones más restrictivas, en particular con respecto al alcance de dichas cláusulas».

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

La normativa nacional

6 El Derecho sueco fue adaptado a la Directiva mediante la lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (Ley relativa a las cláusulas contractuales en las relaciones con los consumidores) y mediante la lagen (1994:1513) om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (Ley por la que se modifica la Ley sobre contratos y demás actos jurídicos de Derecho patrimonial).

7 El anexo de la Directiva no está recogido en el texto de estas leyes. El anexo, con el correspondiente comentario, figura en la exposición de motivos del proyecto de Ley que condujo a la lagen (1994:1512).

El procedimiento

8 Por considerar que el Derecho sueco no se había adaptado completamente a la Directiva dentro del plazo señalado, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento. Después de haber requerido al Reino de Suecia para que le presentara sus observaciones, la Comisión emitió un dictamen motivado, el 6 de abril de 1998, en el que instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación. Dado que el Reino de Suecia no dio cumplimiento al citado dictamen, la Comisión interpuso el presente recurso.

9 Mediante sendos autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de mayo y 4 de julio de 2000, se admitieron las intervenciones de la República de Finlandia y del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones del Reino de Suecia.

Sobre el fondo

10 La Comisión alega que la Directiva tiene un doble objetivo: por un lado, según se desprende de su artículo 1 y de su segundo considerando, armonizar las disposiciones vigentes en los Estados miembros relativas a las cláusulas abusivas incluidas en los contratos celebrados con los consumidores; por otro lado, como indican sus considerandos quinto y octavo, mejorar la información de los consumidores acerca de las normas jurídicas aplicables.

11 El hecho de que la lista de cláusulas abusivas que figura en el anexo de la Directiva sea, como indica el artículo 3, apartado 3, de la Directiva, «no exhaustiva» significa, según la Comisión, que, conforme al artículo 8 de la Directiva, los Estados miembros, en el marco de su legislación nacional, pueden someterla a añadidos o a formulaciones más restrictivas. De igual modo, el hecho de que dicha lista sea, como precisa el propio artículo 3, apartado 3, «indicativa» sólo significa, en su opinión, que las cláusulas en ella enumeradas no deben considerarse automáticamente abusivas, sino que la autoridad nacional competente debe poder apreciar libremente su naturaleza a la luz de los criterios generales establecidos en los artículo 3, apartado 1, y 4 de la Directiva.

12 En cualquier caso, es indispensable, para poder alcanzar el doble objetivo perseguido y para satisfacer las exigencias de seguridad jurídica, que dicha lista sea publicada como parte integrante de las disposiciones de adaptación a la Directiva. Una mera mención en los trabajos preparatorios de una ley no puede ser suficiente, según se desprende de la sentencia de 30 de enero de 1985, Comisión/Dinamarca (143/83, Rec. p. 427), apartado 11. La Comisión duda que el público interesado, que comprende no solamente a los consumidores, sino también a los operadores económicos tanto suecos como extranjeros y a las autoridades nacionales competentes para la aplicación de las medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva, tenga fácil acceso a dicha exposición de motivos, o incluso que sea informado de su existencia y su importancia.

13 El Gobierno sueco, apoyado en todos sus motivos y alegaciones por los Gobiernos danés y finlandés, recuerda que, conforme al artículo 249 CE, los Estados miembros disfrutan de una gran libertad por lo que respecta a la forma y a los medios de adaptación del Derecho interno a una Directiva. El presente asunto se distingue del asunto Comisión/Dinamarca, antes citado, en que la lista que figura en el anexo de la Directiva, que es tan sólo un instrumento de interpretación de los criterios generales establecidos por los artículos 3, apartado 1, y 4 de la Directiva, no tiene por sí sola como objetivo crear derechos y obligaciones de los particulares.

14 Con ocasión de la adaptación del Derecho interno a la Directiva, la cuestión de su anexo fue objeto de un profundo debate. Según una tradición jurídica consolidada en Suecia y común a los países nórdicos, los trabajos preparatorios constituyen un instrumento capital de interpretación de las leyes. De ahí que la incorporación del anexo de la Directiva en dichos trabajos preparatorios fuera considerada la solución más adecuada. Los órganos jurisdiccionales suecos ya han considerado abusivas la mayoría de las cláusulas mencionadas en el citado anexo, haciendo referencia, en su caso, a la mencionada lista, y el público interesado ha sido informado de su existencia por diversos medios.

15 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, cada uno de los Estados miembros destinatarios de una directiva tiene la obligación de adoptar en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véanse, en particular, las sentencias de 17 de junio de 1999, Comisión/Italia, C-336/97, Rec. I-3771, apartado 19, y de 8 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-97/00, Rec. p. I-2053, apartado 9).

16 En el presente caso, el artículo 6 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para que las cláusulas abusivas que figuren en un contrato celebrado entre éste y un profesional no vinculen al

consumidor. El artículo 7 les obliga también a establecer medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores.

17 El artículo 3 de la Directiva delimita de manera abstracta los elementos que confieren a una cláusula carácter abusivo. El artículo 4 precisa que dicho carácter abusivo deberá apreciarse teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la celebración del contrato. El artículo 5 establece una obligación de claridad en la redacción de las cláusulas propuestas al consumidor.

18 Estas disposiciones, que tienen por objeto conceder derechos a los consumidores, configuran el resultado que pretende alcanzar la Directiva. Según jurisprudencia reiterada, es indispensable que la situación jurídica que resulte de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a la directiva 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, en particular, las sentencias de 23 de marzo de 1995, Comisión/Grecia, C-365/93, Rec. p. I-499, apartado 9, y de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-144/99, Rec. p. I-3541, apartado 17). Según ha manifestado ya el Tribunal de Justicia, este último requisito es particularmente importante cuando la directiva de que se trata tiene por objeto conferir derechos a los nacionales de los demás Estados miembros, como ocurre en el presente caso (sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 18).

19 La Comisión no alega que el Reino de Suecia haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las referidas disposiciones de la Directiva.

20 Por lo que respecta al anexo a que se refiere el artículo 3, apartado 3, de la Directiva, cuya incorporación al Derecho interno constituye el objeto del presente

recurso, procede señalar que, con arreglo al propio tenor de la citada disposición, el anexo de que se trata contiene una lista indicativa y no exhaustiva de cláusulas que pueden ser declaradas abusivas. Consta que una cláusula que figura en dicho anexo no debe necesariamente considerarse abusiva y que, por el contrario, una cláusula que no figura en él, puede, sin embargo, ser declarada abusiva.

21 En la medida en que no limita el margen de apreciación de que disponen las autoridades nacionales a la hora de determinar el carácter abusivo de una cláusula, la lista que figura en el anexo de la Directiva no tiene por objeto reconocer a los consumidores derechos que vayan más allá de los derivados de los artículos 3 a 7 de la Directiva. Dicha lista no modifica para nada el resultado que persigue la Directiva y que se impone, en cuanto tal, a los Estados miembros. De ello se desprende que, contrariamente a la tesis defendida por la Comisión, la plena eficacia de la Directiva puede garantizarse en un marco legal suficientemente preciso y claro sin que la lista que figura en el anexo de la Directiva forme parte integrante de las disposiciones de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

22 En la medida en que la lista que figura en el anexo de la Directiva tiene valor indicativo e ilustrativo, constituye una fuente de información, tanto para las autoridades nacionales encargadas de aplicar las medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva como para los particulares afectados por dichas medidas. Como ha señalado el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, los Estados miembros deben pues, para conseguir el resultado contemplado en la Directiva, elegir la forma y los medios de adaptación del Derecho interno a ésta que garanticen suficientemente el conocimiento de dicha lista por parte del público.

23 En el caso de autos, el anexo de la Directiva ha sido recogido íntegramente en los trabajos preparatorios de la Ley mediante la que se adapta el Derecho interno a la Directiva. El Gobierno sueco ha alegado que, según una tradición jurídica consolidada en Suecia y común a los países nórdicos, los trabajos preparatorios constituyen un instrumento capital de interpretación de las leyes. Dicho Gobierno ha afirmado asimismo que los citados trabajos pueden ser consultados fácilmente

y que, además, la información al público sobre las cláusulas consideradas o que pueden ser consideradas abusivas se lleva a cabo por diversos medios. En respuesta a dichas explicaciones, la Comisión se ha limitado a afirmar que los referidos elementos no pueden compensar el hecho de que la lista que figura en el anexo de la Directiva no forma parte integrante de las disposiciones de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

24 En estas circunstancias, procede señalar que la Comisión no ha probado que las medidas adoptadas por el Reino de Suecia no ofrecen una garantía suficiente para que el público pueda conocer la lista que figura en el anexo de la Directiva.

25 De lo antedicho se desprende que la Comisión no ha demostrado que el Reino de Suecia se haya abstenido de adoptar las medidas necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico nacional al anexo a que se refiere el artículo 3, apartado 3, de la Directiva.

26 En consecuencia, debe desestimarse el recurso.

Costas

27 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 el Reino de Suecia que se condene en costas a la Comisión

y haberse desestimado el recurso presentado por ésta, procede condenarla en costas. Conforme al artículo 69, apartado 4, del mismo Reglamento, el Reino de Dinamarca y la República de Finlandia soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

3) **El Reino de Dinamarca y la República de Finlandia cargarán con sus propias costas.**

Jann Edward Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de mayo de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann