

Procesal y Arbitraje

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de septiembre del 2021 sobre la reclamación previa y el sistema de costas previstos en el Real Decreto Ley 1/2017

La sentencia declara la conformidad con la Constitución de la reclamación previa prevista en el artículo 3 del RDL 1/2017 y la inconstitucionalidad de la exención del pago de las costas por la entidad financiera que se allana cuando el consumidor no la ha interpuesto.

FAUSTINO CORDÓN MORENO

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Navarra
 Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. En Sentencia dictada el 16 de septiembre del 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de los consumidores en materia de cláusulas suelo.

Ya me referí, en una nota anterior a este real decreto ley, que introduce un sistema de reclamación previa a la interposición de demandas judiciales, que deberán implantar las entidades de crédito para atender a las peticiones que formulen los consumidores. Se trata de una medida encaminada —según el preámbulo— a

facilitar la solución extrajudicial del conflicto que tiene una tramitación sencilla (art. 3.2 a 3.5), durante la cual «[l]as partes no podrán ejercitar entre sí ninguna acción judicial o extrajudicial en relación con el objeto de la reclamación previa» (art. 3.6), produciéndose la suspensión del proceso hasta que se resuelva si se ha interpuesto una demanda con anterioridad a la finalización del procedimiento. Esta reclamación tiene carácter imperativo para las entidades bancarias (aunque no se prevén consecuencias negativas en caso de que se nieguen a implantar el sistema), pero voluntario para el consumidor (art. 3.1), por lo que nada le impide acudir directamente a la vía judicial (tampoco formular

reclamaciones extrajudiciales por otra vía); pero de alguna forma se le fuerza a acudir a ella porque, «[s]i el consumidor interpusiere una demanda frente a una entidad de crédito sin haber acudido al procedimiento extrajudicial del artículo 3» (y, por lo tanto, aunque haya realizado una reclamación extrajudicial por otra vía), se aplicará el sistema de costas previsto en el artículo 4.2, que está claramente establecido en beneficio del banco.

El sistema diseñado fue objeto de numerosas críticas. Ahora el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre él (también sobre otras cuestiones que dejo de lado) y, estimando parcialmente el recurso interpuesto, declara la conformidad con la Constitución española (CE) del procedimiento de reclamación extrajudicial (art. 3) y la inconstitucionalidad del sistema de costas previstos en su artículo 4.2.

2. Con respecto al procedimiento previsto para la reclamación en el artículo 3, dice el Tribunal Constitucional (con el voto particular en contra de la ponente), respondiendo a las tres infracciones constitucionales invocadas, lo siguiente:

a) No se aprecia que su regulación sea contraria a los mandatos del artículo 51 de la Constitución, sino que, «antes al contrario, articula un mecanismo simple para obtener la devolución por parte de las entidades financieras de las cantidades indebidamente satisfechas, de manera gratuita, y sin tener que acudir a un largo y costoso procedimiento judicial, medida que claramente se sitúa en la línea tuitiva del consumidor que marca dicho precepto constitucional».

b) Tampoco puede considerarse su regulación contraria al principio de igualdad, porque de ella (de la regulación) no puede deducirse una situación de desigualdad en las posiciones de las partes, «conservando ambas su autónomo poder de decisión sobre el objeto del conflicto de intereses».

c) Y, por último, no infringe el artículo 24.1 de la Constitución porque, aparte de que persigue una finalidad constitucionalmente legítima (evitar el colapso judicial que provocaría la presentación de multitud de demandas derivadas de la declaración del carácter abusivo y la consiguiente nulidad de las cláusulas suelo por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo del 2013, y la determinación del alcance de dicho fallo por la Sentencia de 21 de diciembre del 2016 del mismo tribunal), «el establecimiento de una vía de reclamación previa como la prevista en el artículo 3 del real decreto ley en nada afecta a los derechos reconocidos por el artículo 24 CE», ya que el sistema es enteramente voluntario, pudiendo el consumidor renunciar a él acudiendo directamente a la vía judicial. Este procedimiento no es en sí mismo «obstativo en modo alguno de esa opción» (cuestión distinta es que *de facto* el consumidor se vea forzado a acudir a él por el sistema de imposición de costas que establece el artículo 4.2; pero esto afecta a la constitucionalidad de este precepto, no a la del artículo 3 que regula el procedimiento).

3. Con respecto al sistema de costas del artículo 4, el Tribunal Constitucional, en primer lugar, precisa su ámbito de aplicación: las reglas que establece el precepto

«sólo se refieren a dos supuestos: cuando el cliente haya rechazado el cálculo efectuado por la entidad financiera o declinase, por cualquier motivo, la entrega de la cantidad puesta a su disposición por aquélla (art. 4.1), y cuando el consumidor no haya acudido previamente al sistema de reclamación implantado por las entidades financieras (art. 4.2)». En los demás casos que se pueden plantear (rechazo por la entidad de la reclamación del consumidor y no resolución en el plazo de tres meses establecido) la condena en costas se ajustará a las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.3 (que establece su aplicación supletoria).

A juicio de la sentencia, tal distinción de regímenes en materia de costas no puede considerarse carente de justificación objetiva o razonable porque falta la imprescindible identidad de los supuestos, ya que sólo en uno existe el dato objetivo de la cantidad ofrecida por la entidad financiera, que permite al legislador determinar cuándo procede la condena en costas de forma precisa. «El legislador podría haber optado por la imposición de las costas en todo caso a la entidad financiera, aunque eso supusiera prescindir de las circunstancias de cada supuesto, lo que quizá podría conducir a situaciones injustas, o, como se ha hecho, remitir la cuestión al régimen general del vencimiento del artículo 394 LEC [...]. Y esta opción legislativa no puede ser tachada de falta de justificación objetiva o de irrazonable».

4. Preciado el alcance del precepto, analiza la que considera la principal queja de los recurrentes (la infracción del artículo 14 de la Constitución por el distinto trato de los consumidores y de las entidades de crédito en cuanto a las costas)

en los dos supuestos a los que se aplica, declarando, por una parte, la conformidad con la Constitución del primero (art. 4.1) y, por otra, la inconstitucionalidad del segundo (art. 4.2):

- a) Entiende el Tribunal Constitucional que las modificaciones introducidas en el artículo 4.1 del real decreto ley respecto del régimen general de las costas de la Ley de Enjuiciamiento Civil no vulneran el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución porque mantienen un equilibrio en las posiciones de las partes, otorgando ventajas por igual al consumidor y a la entidad financiera. Así, respecto del consumidor, las costas se imponen a la entidad de crédito siempre que la cantidad reconocida en sentencia resulte superior a la ofrecida, aunque no se estimen totalmente las pretensiones del consumidor (en cuyo caso, en el régimen de la Ley de Enjuiciamiento Civil no habría condena en costas) y no resultará aplicable la posibilidad de que el tribunal no imponga las costas si aprecia la existencia de serias dudas de hecho o de derecho; y, con respecto a la entidad de crédito, en el supuesto de una sentencia estimatoria que no concediera una cantidad más favorable que la oferta, no podría el órgano judicial imponer las costas a la entidad financiera si apreciara temeridad, aunque sí podría apreciarla en la actuación del consumidor para imponerle las costas.

El Tribunal Constitucional considera que podría existir una posible quiebra del artículo 14 de la Constitución en la aplicación del régimen particular de las costas del apartado 1 del artículo 4 sólo a quien formule la

reclamación previa del artículo 3 del real decreto ley, y no a quien la realice por cualquier otra vía admitida en nuestro ordenamiento; pero salva la quiebra aplicando la doctrina constitucional sobre el principio de conservación de la ley cuando su posible inconstitucionalidad puede ser corregida por la vía de su interpretación de acuerdo con las exigencias constitucionales. Pues bien, dice la sentencia: «atendido el tenor del precepto, puede ser interpretado en el sentido de que no limita su aplicación a la presentación de la reclamación previa del referido artículo 3, sino que permite su extensión a todo supuesto en el que el cliente haya reclamado la devolución de lo indebidamente satisfecho antes de acudir a la vía judicial, sea por la vía prevista en el real decreto ley, sea por cualquier otro instrumento contemplado en el ordenamiento, tales como el requerimiento fehaciente de pago, la solicitud de conciliación o el intento de mediación, siempre que hayan dado lugar a una respuesta de la entidad financiera ofreciendo una cantidad con la que el cliente no esté de acuerdo». Y concluye: «esta interpretación del mismo conforme a la Constitución se llevará al fallo».

En definitiva, el sistema de costas del artículo 4.1 no vulnera el artículo 14 de la Constitución y, por extensión, tampoco su artículo 24.1, «pues no se altera el equilibrio en las posiciones de las partes ni, por consiguiente, la igualdad de armas procesales, ni se imponen a los consumidores obstáculos innecesarios o excesivos para su acceso a la jurisdicción».

- b) Por el contrario, considera la sentencia que la norma contenida en el

artículo 4.2 sí es contraria a la ley fundamental:

- En primer lugar, precisa el Tribunal Constitucional que el precepto «se refiere estrictamente a los supuestos de no planteamiento de la reclamación previa del artículo 3 (“Si el consumidor interpusiere una demanda frente a una entidad de crédito sin haber acudido al procedimiento extrajudicial del artículo 3...”), por lo que pueden verse afectados por la misma no sólo los que acudan directamente a la vía judicial sino, también, quienes hayan reclamado el pago extrajudicialmente a través de otras formas previstas legalmente, distintas de la del citado artículo 3», puesto que los términos del precepto son estrictos y, como ha afirmado dicho tribunal, «el principio de interpretación conforme a la Constitución no permite ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos».
- Entrando ya en el análisis de la constitucionalidad de la norma, la sentencia «percibe en el artículo 4.2 una patente diferencia de trato entre los casos en los que haya mediado la reclamación previa regulada en el artículo 3 del Real Decreto Ley 1/2017 (y el consumidor haya visto rechazada su petición o la entidad financiera no se haya pronunciado sobre ella) y aquellos otros en los que no se haya presentado dicha reclamación, aunque se hayan utilizado otros mecanismos de evitación del proceso expresamente previstos en la legislación

procesal. En los primeros, si se produce el allanamiento, se aplicará el régimen general del artículo 395 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por determinación del artículo 4.3 del real decreto ley, lo que supone que el tribunal puede apreciar la existencia de mala fe por parte de la entidad financiera en orden a la imposición de las costas, mientras que en los segundos no podrá apreciar en ningún caso el órgano judicial la mala fe de la demandada, por así disponerlo el artículo 4.2, por mucho que el consumidor haya reclamado el pago a la entidad financiera por otras vías. Con ello se favorece a quienes hayan promovido una reclamación previa frente a los que hayan empleado otra vía, con lo que parece incentivarse el uso de aquella con preferencia sobre las demás». Y esta diferencia de trato «no puede considerarse razonable» porque desvirtúa la naturaleza voluntaria de la reclamación previa. Por ello, el artículo 4.2 incurre «en vulneración del artículo 14 de la Constitución».

- Pero todavía es más seria la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución española en relación con el artículo 51.1 del mismo cuerpo legal porque «[e]s evidente que el precepto discutido implica, de facto, la imposición de una mayor carga económica para quien no haya acudido a la reclamación previa ante la entidad financiera, como consecuencia de eliminar la aplicación de las normas que rigen de manera general la imposición de costas en los supuestos

de allanamiento, estableciendo un régimen *ad hoc* que permite a las entidades financieras eludir la condena en costas a través del allanamiento, por lo que se ven beneficiadas por esa regla especial, en detrimento de los consumidores». Y esto puede contribuir a desincentivar en ellos el ejercicio de la acción, produciéndose la violación de su derecho de acceso a la jurisdicción, que «puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, y asimismo por la imposición de condiciones o consecuencias meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones o de los recursos legalmente establecidos».

Ciertamente, podría entenderse que, como antes veíamos, la medida está justificada desde el punto de vista de su necesidad para evitar el colapso de la Administración de Justicia. Pero —dice la sentencia— «quienes han originado esta situación son las propias entidades financieras que tienen conocimiento del carácter abusivo de las cláusulas introducidas en los contratos y de su obligación de devolver lo indebidamente percibido desde la publicación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo del 2013 y de la dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 21 de diciembre del 2016».

En definitiva, concluye el Tribunal Constitucional, «no se puede entender, desde la

perspectiva constitucional, que tales derechos [de los consumidores] se vean relativizados en el caso de que el consumidor acuda a la vía judicial para reclamar lo indebidamente abonado, sin haber intentado antes la reclamación previa del artículo 3 del Real Decreto Ley 1/2017, ya que se va a encontrar en la más que probable tesis de tener que hacer frente a los gastos de su representación y defensa, puesto que a la entidad bancaria le bastará con allanarse a la demanda, sin que en tal caso pueda el órgano judicial apreciar la existencia de mala fe e imponerle las costas». Por eso, el artículo 4.2 del real decreto ley «favorece de manera notoria a quien impuso unilateralmente la cláusula abusiva y perjudica a quien sufrió tal imposición y debe reclamar lo indebidamente abonado para obtener su restitución, consecuencia que no sólo

se manifiesta carente de toda razonabilidad, sino que, además, supone una carga excesiva y desproporcionada para los consumidores».

Y esta conclusión alcanzada sobre el carácter disuasorio para los consumidores del precepto analizado «puede colegirse igualmente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», que en su Sentencia de 16 de julio del 2020 (ass. acs. C-224/19 y C-259/19), consideró contraria al derecho de la Unión Europea la no imposición de costas a la entidad financiera (por no existir vencimiento total) en los casos en que, a pesar de estimarse plenamente la acción de nulidad de una cláusula contractual abusiva ejercida por un consumidor, sólo se estimó parcialmente la acción de restitución de las cantidades pagadas en virtud de dicha cláusula.