

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*****El TC declara inconstitucional la exención de pago de las costas judiciales a los bancos por las cláusulas suelo***

[STC, Pleno, Madrid, núm. 156/2021, de 16 de septiembre de 2021, recurso de inconstitucionalidad núm. 1960-2017. Ponente: D<sup>a</sup> María Luisa Balaguer Callejón; Presidente: D. Juan José González Rivas. Voto particular: D<sup>a</sup> María Luisa Balaguer Callejón.](#)

**Objeto del recurso de inconstitucionalidad – Vulneración al principio de igualdad – Vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva – Voto particular (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Andrea Goncé)**

**Objeto del recurso de inconstitucionalidad** “[...] En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1960-2017, interpuesto [...] contra el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo. [...] En primer término, según los recurrentes, el Real Decreto-ley impugnado desconoce los presupuestos constitucionales de extraordinaria y urgente necesidad exigidos por el art. 86.1 CE, así como la exigencia de provisionalidad [...] En segundo lugar, [...] la introducción de este incentivo fiscal en la Disposición final primera del Real Decreto-ley, supone regular una materia tributaria, como es la determinación de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que según lo dispuesto en el art. 31.3, en concordancia con el art. 86 CE, corresponde al desarrollo de una ley y, por lo tanto, está vedada a la regulación por Real Decreto-ley. [...] El tercer motivo de inconstitucionalidad [...] se refiere a la falta de cumplimiento de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. [...] En cuarto lugar, la demanda alega la inconstitucionalidad del art. 3, que habría vulnerado los arts. 9, 10, 14, 24, 51 y 96 CE, así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, en condiciones de igualdad de los consumidores frente a los profesionales bajo el principio *pro consumatore* establecido por la Directiva 93/13/CEE del Consejo. [...] Los recurrentes también impugnan, aun sin citarlo expresamente, el art 2.2 del Real Decreto-ley, porque reduce el concepto de consumidor, siendo esta previsión contraria al art. 51 CE, en relación con el art. 8 de la Directiva 93/13/CEE, ya que frente a lo dispuesto en el art.3 del 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 Usuarios y otras leyes complementarias, la disposición impugnada del Real Decreto-Ley reduce el concepto de consumidor para reservarlo a las personas físicas discriminando expresamente a personas jurídicas que actúan fuera del ámbito profesional y de explotación comercial. En quinto lugar, la demanda denuncia la inconstitucionalidad del art. 4 del Real Decreto-ley por la vulneración de los arts. 14, 24 y 51 CE, y por la vulneración de los arts. 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993. Este precepto establece el modelo de costas procesales en los procedimientos judiciales, cuando el consumidor rechaza el arreglo extrajudicial. Se alega que la regulación introducida en dicho precepto supone una clara modificación de lo ya previsto en los arts. 394 y 395 LEC, incluyendo excepciones a la regla general que chocan con el principio de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva, y lo hace de manera perjudicial para los consumidores a pesar de lo establecido en el art. 51 CE, en la citada Directiva y lo que en relación con la misma ha establecido la STJUE de 21 de diciembre de 2016 [...]”

**Vulneración al principio de igualdad** “[...] el art. 2.2 del Real Decreto-ley [...] limita la condición de consumidor [...] únicamente a las personas físicas que reúna los requisitos previstos en el art.3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y usuarios, esto es, aquellas personas físicas “que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”. Quedan fuera del ámbito de aplicación [...] las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica a las que también otorga la consideración de consumidores el citado art.3 del texto refundido. [...] La diferencia de trato que implica el ámbito subjetivo establecido en la norma legal cuestionada se revela así carente de una justificación objetiva y razonable, y no responde a la finalidad perseguida por la regulación contenida en el Real Decreto-ley 1/2017, que es, según reza en el apartado III de su Preámbulo, arbitrar un cauce sencillo y ordenado que facilite al consumidor crédito para conseguir la restitución de las cantidades indebidamente abonadas, al tiempo que se trata de evitar que se produzca un incremento de los litigios que habría de ser afrontados por la jurisdicción civil, con un elevado coste para la Administración de Justicia y un impacto perjudicial en su funcionamiento. [...]. De acuerdo con lo expuesto podemos concluir que el requisito contenido en el art. 2.2 del Real Decreto-ley 172017 [...] constituye una directa vulneración del principio de igualdad en la ley consagrado por el art. 14 CE [...].”

**Vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva** “[...] [L]a tacha desarrollada en la demanda frente al art.4 denuncia conjuntamente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad, en relación con el art. 51 CE, como consecuencia de la modificación del régimen de costas. [...] Es 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. Ello puede traducirse en un foco desincentivador del ejercicio de la acción para estos últimos, produciendo lo que nuestro Tribunal Supremo ha denominado un “efecto disuasorio inverso” [...] al que debería producir una norma cuyo objeto ha de encontrarse dirigido a la protección de los intereses de los consumidores, que son, [...] quienes se encuentran en una posición de partida de inferioridad respecto de las entidades bancarias cuando celebran algún tipo de contrato, posición que propicia a prácticas abusivas, y frente a las cuales sus intereses deben recibir la necesaria tutela. En efecto, mientras los consumidores se verían disuadidos de instar procedimientos judiciales para obtener la devolución de las cantidades, por el contrario, no se disuadiría a dichas entidades de seguir insertando cláusulas abusivas en sus contratos, especialmente en los préstamos con garantía hipotecaria. [...] En suma, el art 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 traba excesiva y desproporcionada para los consumidores. [...] En consecuencia [...], se ha de concluir que el art. 4.2 del Real Decreto-ley 1/2017 es también inconstitucional por vulnerar el derecho de la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE. Y a la misma conclusión se ha de llegar en cuanto a la infracción del art. 51.1 CE, por su conexión con los otros dos preceptos constitucionales, ya que, lejos de constituir el art. 4.2 una norma de protección a los consumidores representa una directa coerción sobre ellos para poder acudir a la vía de la reclamación previa, y dificulta la efectiva defensa de sus derechos. Así como la protección de sus intereses económicos, colocándoles en una posición de inferioridad respecto de las entidades financieras, que son las claramente favorecidas con el sistema de imposición de

costas que se contempla para el caso de que no haya sido presentada anteriormente una reclamación de las reguladas en el art.3 del Real Decreto-ley. [...]"

**Voto particular** “[...] Entiendo que en la sentencia de la que disiento, la interpretación del art. 51 CE no ha sido la más adecuada, a raíz del examen de la queja que los recurrentes dirigen contra el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2017. Una materia como la que nos ocupa, en la que está en juego la situación de desequilibrio entre la posición del consumidor y la de la entidad financiera, desigualdad en la que se encuentra cuando, como es el caso, celebra un contrato de crédito con garantía de hipoteca inmobiliaria con una entidad financiera. El valor del art. 51 CE contiene por su naturaleza un mandato vinculante para el legislador, y, a partir de dicha consideración, se debería haber efectuado el enjuiciamiento del art.3 del Real Decreto-ley 1/2017, llegando a la conclusión de que, como se denuncia en el recurso, es inconstitucional. [...] No se puede ignorar cuál es la situación de partida en la que se encuentran consumidor y empresario [...] en relación con la problemática originada por la cláusula suelo declarada abusiva, y que el Real Decreto-ley trata de solventar. [...] [L]a aplicación de las normas uniformes sobre cláusulas abusivas a todos los contratos celebrados entre un profesional y un consumidor responde a la idea de que el consumidor se halla en una situación de inferioridad respecto al profesional, tanto en lo que se refiere a su capacidad de negociación como a nivel de información, situación que lleva a adherirse a las condiciones redactadas de antemano por el profesional sin poder influir en el contenido de estas [...]. Por otra parte, hay un aspecto relevante que se deja totalmente a la determinación de las entidades de crédito: el referido interés que han de devengar las cantidades que deben ser objeto de devolución. El Real Decreto-ley no establece nada sobre el particular, ni si quiera alguna regla orientativa, por remisión a alguna otra norma, como la que establecen los arts. 576.1 y 579.2 a) LEC, con lo cual cada entidad podrá fijar el tipo de interés que considere conveniente, de suerte que no quedan garantizados ni que los consumidores reciban un trato igual en este extremo ni la justicia de la solución aplicada a cada caso, que se presta a abusos por la situación de desigualdad en la que esa ausencia de regulación deja al consumidor. [...] Frente a esta posición preeminente que se otorga a las entidades financieras, al consumidor se le limitan las posibilidades de actuación, que quedan reducidas a asumir la carga de presentar la reclamación previa, y a esperar, en su caso, la obtención de una respuesta expresa y positiva, conteniendo la propuesta que la entidad bancaria le efectúe, para decir si la acepta o no, ya que esa propuesta se configura como un todo inmodificable, que el consumidor sólo puede aceptar o rechazar *in totum*. [...] Se aprecia una falta de previsibilidad en la norma, que es especialmente patente en cuanto a la información a los consumidores por parte de las entidades de crédito sobre el sistema de reclamación que, más allá del inciso final del art. 3.1 [...] no permite conocer con mayor certeza cómo ha de llevarse a cabo esa información para que quede garantizado el conocimiento por parte de los consumidores, y para que éstos puedan exigir esa información. Este extremo es especialmente relevante, porque la información es uno de los elementos esenciales de protección de los consumidores tal y como se desprende del art, 51.2 CE. [...] En paralelo [...] nos encontramos con el problema [...] de la absoluta falta de previsión de un control sobre la aplicación del sistema de reclamación previa por las entidades financieras que sirva para tutelar a los consumidores frente a ellas. [...] Por las razones expuestas, no comparto la decisión de la sentencia a la que formulo este voto, que ha declarado constitucional la regulación del art.3 del Real Decreto-ley 1/2017. [...]"

[Texto completo de la sentencia](#)

\*\*\*