



Anteproyecto de ley por el que se modifica el texto refundido de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, para la concreción del alcance del control del carácter abusivo de las cláusulas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Con fecha 5 de abril de 1993 se aprobó la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. El artículo 4.2 de la Directiva 91/13/CEE del Consejo, en su versión en castellano, establece que la apreciación del carácter abusivo de las cláusulas no se referirá a la definición del objeto principal del contrato ni a la adecuación entre precio y retribución, por una parte, ni a los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, por otra, siempre que dichas cláusulas se redacten de manera clara y comprensible”.

Por su parte, el artículo 8 de la Directiva 91/13/CEE del Consejo establece el carácter de armonización mínima que pretende la norma, al permitir a los Estados miembros adoptar o mantener en el ámbito regulado por la Directiva disposiciones más estrictas que sean compatibles con el Tratado, con el fin de garantizar al consumidor un mayor nivel de protección.

La Directiva 91/13/CEE del Consejo fue incorporada al Derecho nacional en virtud de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación, que, en virtud de su Disposición adicional primera, modificaba parcialmente la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, actualmente refundida en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

No obstante, la Ley 7/1998, de 13 de abril no incorporaba expresamente el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 91/13/CEE a la normativa nacional. Ante esta ausencia de incorporación expresa, la jurisprudencia española entendió, en una primera etapa, que al no diferenciar legislación de consumo entre las cláusulas referidas a la definición del objeto principal del contrato y a la adecuación entre precio y contrapartida por un lado, y la cláusulas con otro contenido por otro, los órganos jurisdiccionales nacionales podían apreciar, en cualquier circunstancia, el carácter abusivo de una cláusula no negociada



individualmente, pudiéndose referir al objeto principal de un contrato, incluso en los supuestos en que dicha cláusula hubiese sido redactada de antemano por el empresario de manera clara y comprensible.

No obstante, en una segunda etapa, a partir de 2012, sin modificaciones normativas al respecto, la jurisprudencia ha interpretado de forma contraria la ausencia de transposición expresa del artículo 4.2 de la Directiva 91/13/CEE del Consejo, al entender que dicho precepto se debía entender tácitamente incorporado a la normativa nacional.

II

La Directiva 93/13/CEE del Consejo busca garantizar una protección mínima unificada frente a cláusulas abusivas de los contratos con consumidores en los Estados miembros. Tal como se desprende de su duodécimo considerando, este objetivo debe ser logrado mediante una armonización parcial de las disposiciones nacionales en el ámbito de la protección al consumidor.

En consecuencia, la autorización del artículo 8, que permite a los Estados miembros conservar o adoptar disposiciones en sus ordenamientos jurídicos nacionales, que garanticen una protección superior al nivel mínimo establecido por la Directiva, constituye una expresión normativa del principio que subyace en la Directiva 93/13/CEE relativo a una simple armonización mínima.

Como se desprende del duodécimo considerando, y recordó la Abogada General Trstenjak en sus conclusiones presentadas el 29 de octubre de 2009 en el Asunto C-484/08, los Estados miembros deben tener la posibilidad de garantizar una protección más elevada al consumidor mediante disposiciones más estrictas que las de la Directiva 93/13/CEE del Consejo.

Esta protección más elevada puede versar sobre cualquier aspecto que regula la Directiva, incluido el artículo 4.2 de la misma, pues, como también señaló la Abogada General Trstenjak, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo no puede calificarse de disposición imperativa, que pudiera impedir a un Estado miembro invocar el artículo 8 de la Directiva para adoptar disposiciones que amplíen el alcance del control de contenido a otros objetos contractuales, como el objeto principal del contrato o la adecuación de la relación entre precio y servicio.

Sobre esta base, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha declarado expresamente que los artículos 4, apartado 2, y 8 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo no se oponen a una normativa nacional que autoriza un control jurisdiccional del carácter abusivo de las cláusulas contractuales que se refieren a la definición del objeto principal del contrato o a la adecuación entre, por una parte, precio y retribución



y, por otra, los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, aunque estas cláusulas estén redactadas de manera clara y comprensible. De igual forma, también ha precisado que esta normativa nacional no sería contraria a las normas de competencia de la Unión o a las libertades fundamentales.

III

Partiendo de lo anterior, se lleva a cabo una modificación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, para la indicación expresa de que el control de las cláusulas abusivas puede versar sobre cualquier elemento de la relación contractual, incluido el objeto principal del contrato o la adecuación entre precio y bienes o servicios prestados como contrapartida.

La ausencia de normativa que regule expresamente los principales elementos de las relaciones de consumo, o la vigencia de normativa no actualizada al respecto, como la relacionada con el ámbito crediticio, hace necesario que el control del carácter abusivo de las cláusulas pueda extenderse a cualquier elemento de la relación contractual, bien sean elementos esenciales, naturales o accidentales, aun cuando estos elementos se encuentren redactados de manera clara y comprensible.

Esta posibilidad de control resulta necesaria para una protección integral de los derechos de las personas consumidoras, por cuanto, en contratos no negociados individualmente, la persona consumidora no tiene la posibilidad de influir en ninguno de los aspectos del mismo

IV

El presente texto se estructura en una exposición de motivos y un artículo único por el que se modifica el apartado 1 del artículo 82 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Se añaden dos disposiciones finales. La Disposición final primera incluye el título competencial en virtud del que se dicta el Anteproyecto de Ley, mientras que la Disposición final segunda incluye la entrada en vigor de la norma.

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.



Así, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, por cuanto es necesaria la aprobación de una Ley, dados los motivos y alternativas reguladoras que se detallan a lo largo de esta Memoria, entre ellas, que se trata de la incorporación de una modificación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, norma que tiene rango de Ley.

Se cumple también el principio de proporcionalidad, por cuanto se ha observado de forma estricta la manera de atender a los objetivos exigidos y antes mencionados.

Respecto del principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del proyecto normativo con el resto del ordenamiento jurídico nacional, así como con el de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto.

En cuanto al principio de transparencia, sin perjuicio de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado, se garantiza la publicación del Anteproyecto, así como de su Memoria en la sede electrónica del Ministerio de Consumo, al efecto de que puedan ser conocidos dichos textos en el trámite de audiencia e información pública por todos los ciudadanos.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1. 8ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil y, en concreto, sobre las bases de las obligaciones contractuales.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Consumo,el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día,

Artículo único. Modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, queda modificado como sigue:

Uno. El apartado 1 del artículo 82 queda redactado como sigue:

“1. Se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente y todas aquellas prácticas no consentidas expresamente, independientemente del elemento de la relación contractual que se regule en las mismas, que, en contra de las exigencias de la buena fe, causen, en



MINISTERIO
DE CONSUMO

perjuicio del consumidor y usuario, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato”.

Disposición final primera. Título competencial

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1. 8ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil y, en concreto, sobre las bases de las obligaciones contractuales.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

Madrid, de septiembre de 2021

EL MINISTRO DE CONSUMO

Alberto Carlos Garzón Espinosa



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS Y OTRAS LEYES COMPLEMENTARIAS, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2007, DE 16 DE NOVIEMBRE, PARA LA CONCRECIÓN DEL ALCANCE DEL CONTROL DEL CARÁCTER ABUSIVO DE LAS CLÁUSULA

ÍNDICE

I RESUMEN EJECUTIVO.....	2
II. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO.....	6
1. Motivación.....	6
2. Objetivos.....	10
3. Adecuación a los principios de buena regulación.....	10
4. Alternativas.....	11
5. Plan Anual Normativo.....	11
III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	12
1. Contenido del proyecto.....	12
2. Análisis jurídico.....	12
3. Descripción de la tramitación.....	12
IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS.....	13
1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.....	13
2. Impacto económico y presupuestario.....	13
3. Impacto de género.....	14
4. Otros impactos (infancia, adolescencia o familia).....	14



I. RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Consumo	Fecha	02/09/2021
Título de la norma	ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA D ELOS CONSUMIDORES Y USUARIOS Y OTRAS LEYES COMPLEMENTARIAS, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2007, DE 16 DE NOVIEMBRE, PARA LA CONCRECIÓN DEL ALCANCE DE CONTROL DEL CARÁCTER ABUSIVO DE LAS CLÁUSULAS		
Tipo de Memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El Anteproyecto de Ley aumenta, de forma expresa, el grado de protección de las personas consumidoras proporcionado por el artículo 4.2 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, dentro de la flexibilidad permitida por la propia Directiva.		
Objetivos que se persiguen	Se pretende dar seguridad jurídica a la transposición de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, en la normativa nacional, regulando expresamente que el control del carácter abusivo de una cláusula puede abarcar cualquier elemento de la relación contractual.		
Principales alternativas consideradas	Se ha considerado como alternativa su no inclusión expresa en la norma al poderse entender que esta protección reforzada ya se incluía en la normativa de forma implícita. No obstante, ante la disparidad de criterios jurisprudenciales al efecto, se considera necesaria su precisión en la norma. Al tratarse de la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes		



	complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, (en adelante TRLGDCU) se hace necesaria la esta modificación debe llevarse a cabo mediante una norma con rango de ley, como única alternativa viable.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley ordinaria
Estructura de la norma	El Anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único y dos disposiciones finales.
Consulta pública (artículo 26.2 Ley 50/1997)	De conformidad con lo previsto en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha omitido el trámite de consulta pública previa al regular este Anteproyecto de Ley aspectos parciales de una materia.
Informes a recabar (artículo 26.5 Ley 50/1997)	<p>Se van a solicitar informes, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 26.5, párrafo 1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Justicia y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.</p> <p>También se someterá a informe de la Comisión Sectorial de Consumo, en atención a su vinculación con competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.</p> <p>Con carácter preceptivo se emitirá el informe por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo, como proponente del anteproyecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo 4º de la referida Ley.</p> <p>Asimismo, se requerirá informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de conformidad con la previsión del artículo 26.9 de la citada Ley.</p> <p>En último lugar, se someterá el texto a dictamen del Consejo de Estado, en atención a lo previsto en el artículo 21, apartados 2 y 3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.</p>



Audiencia pública sobre el texto articulado (artículo 26.6 Ley 50/1997)	El Anteproyecto de Ley será sometido al trámite de Información pública en la primera quincena de septiembre de 2021.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	El título competencial aplicable para llevar a cabo esta modificación del TRLGDCU se encuadra en el artículo 149.1. 8ª de la Constitución Española.	
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	<p>Desde el punto de vista del impacto económico, cabe destacar que esta norma tendrá efectos positivos para los consumidores o usuarios y también para los empresarios, en cuanto que aporta seguridad jurídica a las relaciones de consumo, lo que favorece el intercambio comercial entre ambas partes.</p> <p>Desde una perspectiva estrictamente presupuestaria, el Anteproyecto de Ley no implica incremento de gasto, ni disminución de ingreso alguno para la Hacienda Pública estatal.</p>
	En relación con la competencia	<p><input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Otros impactos considerados	Esta ley supone un importante paso en materia de protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios..	
Otras consideraciones		



II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación

a) Causas normativas

Con fecha 5 de abril de 1993, se aprobó la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. El artículo 4.2 de la Directiva 91/13/CEE del Consejo, en su versión en castellano, dispone lo siguiente:

“2. La apreciación del carácter abusivo de las cláusulas no se referirá a la definición del objeto principal del contrato ni a la adecuación entre precio y retribución, por una parte, ni a los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, por otra, siempre que dichas cláusulas se redacten de manera clara y comprensible”.

Por su parte, el artículo 8 de la Directiva 91/13/CEE del Consejo establece lo siguiente:

“Los Estados miembros podrán adoptar o mantener en el ámbito regulado por la presente Directiva, disposiciones más estrictas que sean compatibles con el Tratado, con el fin de garantizar al consumidor un mayor nivel de protección”.

La Directiva 91/13/CEE del Consejo fue incorporada al Derecho nacional en virtud de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación, que, en virtud de su Disposición adicional primera modificaba parcialmente la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, actualmente refundida en el TLGDCU.

No obstante, la Ley 7/1998, de 13 de abril no incorporaba expresamente el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 91/13/CEE a la normativa nacional. Ante esta ausencia de incorporación expresa, el Tribunal Supremo, en una primera etapa, entendió que *“al tratar de las cláusulas abusivas la legislación de consumo no diferencia entre las cláusulas referidas a la definición del objeto principal del contrato y a la adecuación entre precio y contrapartida por un lado, y la cláusulas con otro contenido por otro, por lo que, como afirma la referida sentencia de 3 de junio de 2010 del TJUE , los órganos jurisdiccionales nacionales pueden “apreciar en cualquier circunstancia, en el marco de un litigio relativo a un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, el carácter abusivo de una cláusula no negociada individualmente, que se refiera en particular al objeto principal de dicho contrato, incluso en supuestos en que esta cláusula haya sido redactada de antemano por el profesional de manera clara y comprensible” (STS 401/2010, de 1 de julio de 2010, FJ 4º).*



Sin embargo, en posteriores pronunciamientos, sin haberse producido modificaciones normativas al respecto, el Tribunal Supremo dictaminó, en relación con el control de contenido de las cláusulas abusivas, que *“aunque doctrinalmente no hay una posición unánime al respecto, debe entenderse, por aplicación teleológica de la Directiva del 93, artículo 4.2, que los elementos esenciales del contrato, si bien excluidos del control de contenido, no obstante pueden ser objeto de control por la vía de inclusión y de transparencia (artículos 5.5 y 7 de la ley de condiciones generales y 10.1. a) de la ley general de defensa de consumidores y usuarios)”* (STS 406/2012, de 18 de junio de 2012, FJ 2º).

Esta modificación del criterio ha sido señalada expresamente por el Tribunal Supremo, al señalar que *“[e]n aplicación de tal doctrina esta Sala en las SSTS 401/2010, de 1 de julio, RC 1762/2006; 663/2010, de 4 de noviembre, RC 982/2007; y 861/2010, de 29 de diciembre, RC 1074/2007, apuntaron, más o menos obiter dicta [dicho de paso] la posibilidad de control de contenido de condiciones generales cláusulas referidas al objeto principal del contrato. Esta posibilidad, sin embargo, fue cegada en la sentencia 406/2012, de 18 de junio, RC 46/2010 , que entendió que el control de contenido que puede llevarse a cabo en orden al posible carácter abusivo de la cláusula, no se extiende al del equilibrio de las "contraprestaciones" -que identifica con el objeto principal del contrato- a las que se refería la LCU en el artículo 10.1.c en su redacción originaria, de tal forma que no cabe un control de precio”* (STS 241/2013, de 9 de mayo de 2013, FJ 10º).

Por tanto, en aras de la seguridad jurídica, se considera necesaria la concreción en la normativa nacional del artículo 4.2 de la Directiva 91/13/CEE, del Consejo.

b) Grado de armonización de la Directiva 91/13/CEE

La Directiva 93/13/CEE del Consejo busca garantizar una protección mínima unificada frente a cláusulas abusivas de los contratos con consumidores en los Estados miembros. Tal como se desprende de su duodécimo considerando, este objetivo debe ser logrado mediante una armonización parcial de las disposiciones nacionales en el ámbito de la protección al consumidor.

En consecuencia, la autorización del artículo 8, que permite a los Estados miembros conservar o adoptar disposiciones en sus ordenamientos jurídicos nacionales, que garanticen una protección superior al nivel mínimo establecido por la Directiva, constituye una expresión normativa del principio que subyace en la Directiva 93/13/CEE relativo a una simple armonización mínima.



Como se desprende del duodécimo considerando, y recordó la Abogada General Trstenjak en sus conclusiones presentadas el 29 de octubre de 2009 en el Asunto C-484/08, *“es importante dejar a los Estados miembros la posibilidad de garantizar una protección más elevada al consumidor mediante disposiciones más estrictas que las de la presente Directiva. Este enfoque de armonización mínima atribuye a los Estados miembros una facultad normativa considerable. A contrario, también se deriva de esta disposición que una diferencia a la baja, es decir, un nivel de protección del consumidor que quede a la zaga de los objetivos de la Directiva, no sería compatible con los principios de la Directiva”*.

Esta protección más elevada puede versar sobre cualquier aspecto que regula la Directiva, incluido el artículo 4.2 de la misma, pues, como también señaló la Abogada General Trstenjak en el párrafo 84 de las citadas conclusiones, *“el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 93/13 no puede calificarse de disposición imperativa, que pudiera impedir a un Estado miembro invocar el artículo 8 de la Directiva para adoptar disposiciones que amplíen el alcance del control de contenido a otros objetos contractuales, como el objeto principal del contrato o la adecuación de la relación entre precio y servicio”*.

Sobre esta base, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 3 de junio de 2010 en el Asunto C-484/08, declaró expresamente lo siguiente:

“1) Los artículos 4, apartado 2, y 8 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que autoriza un control jurisdiccional del carácter abusivo de las cláusulas contractuales que se refieren a la definición del objeto principal del contrato o a la adecuación entre, por una parte, precio y retribución y, por otra, los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, aunque estas cláusulas estén redactadas de manera clara y comprensible.

2) Los artículos 2 CE, 3 CE, apartado 1, letra g), y 4 CE, apartado 1, no se oponen a una interpretación de los artículos 4, apartado 2, y 8 de la Directiva 93/13 según la cual los Estados miembros pueden adoptar una normativa nacional que autorice un control jurisdiccional del carácter abusivo de las cláusulas contractuales que se refieren a la definición del objeto principal del contrato o a la adecuación entre, por una parte, precio y retribución y, por otra, los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, aunque estas cláusulas estén redactadas de manera clara y comprensible”.



c) Interés público que se ve afectado

La finalidad de la Directiva 93/13/CEE del Consejo es proteger a la persona consumidora de los inconvenientes que para él se derivan de su típica inferioridad contractual frente al empresario. En este sentido, la Directiva 93/13/CEE abordaba un problema central del Derecho privado. Se trata del conflicto entre la autonomía de la voluntad, por un lado, y la protección de la parte contractual más débil, de la persona consumidora, por otro.

Es por ello por lo que la Directiva 93/13/CEE limitó considerablemente el principio de la libertad contractual en favor de las personas consumidoras, al permitir un control judicial de las cláusulas abusivas. Como señaló la Abogada General Trstenjak en sus conclusiones presentadas el 29 de octubre de 2009 en el Asunto C-484/08, “[e]sta *intromisión de las autoridades en la autonomía de la voluntad está justificada por la idea de que, en el ámbito de los contratos tipo existe una asimetría de poder económico. Los contratos son redactados de antemano por las sociedades y se imponen unilateralmente al consumidor, sin que éste tenga la posibilidad de negociar individualmente las condiciones del contrato. El principio de autonomía de la voluntad ya no está garantizado en la práctica, puesto que el consumidor no influye en absoluto en el contenido del contrato*”.

Por tanto, el interés público que se viene a regular es la mejora de la protección de los derechos de las personas consumidoras, mediante la indicación expresa de que el control de las cláusulas abusivas puede versar sobre cualquier aspecto de la relación contractual, incluido el objeto principal del contrato o la adecuación entre precio y bienes o servicios prestados como contrapartida.

Para esta protección, se considera necesario, tal como se venía entendiendo por la jurisprudencia hasta 2012, sin que el cambio jurisprudencial viniese motivado por un cambio normativo, que el control del carácter abusivo de las cláusulas contractuales pueda realizarse sobre cualquier elemento de la relación contractual, puesto que la situación de desigualdad en la que se encuentra la persona consumidora en la relación contractual respecto de cláusulas que no han sido negociadas individualmente hace necesaria una especial protección.

La ausencia de normativa que regule elementos esenciales de las relaciones de consumo, o la vigencia de normativa no actualizada al respecto respecto (véase la Ley de 23 de julio de 1908 sobre nulidad de



los contratos de préstamos usurarios) hace necesario que el control del carácter abusivo de las cláusulas contractuales pueda extenderse a cualquier elemento de la relación contractual, aun cuando estos aspectos se encuentren redactados de manera clara y comprensible.

Esta posibilidad de control resulta necesaria para una protección integral de los derechos de las personas consumidoras, por cuanto, en contratos no negociados individualmente, la persona consumidora no tiene la posibilidad de influir en ninguno de los aspectos del mismo.

2. Objetivos

Se pretende dar seguridad jurídica a la transposición del artículo 4.2 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, en la normativa nacional, regulando expresamente que el control del carácter abusivo de una cláusula puede abarcar cualquier elemento de la relación contractual.

3. Adecuación a los principios de buena regulación

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Así, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, por cuanto es necesaria la aprobación de una Ley, dados los motivos y alternativas reguladoras que se detallan a lo largo de esta Memoria, entre ellas, que se trata de la incorporación de una modificación del TRLGDCU, norma que tiene rango de Ley.

Se cumple también el principio de proporcionalidad, por cuanto se ha observado de forma estricta la manera de atender a los objetivos exigidos y antes mencionados.

Respecto del principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del proyecto normativo con el resto del ordenamiento jurídico nacional, así como con el de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto.

En cuanto al principio de transparencia, sin perjuicio de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado, se garantiza la publicación del Anteproyecto, así como de su Memoria en la sede electrónica



del Ministerio de Consumo, al efecto de que puedan ser conocidos dichos textos en el trámite de audiencia e información pública por todos los ciudadanos.

4. Alternativas

Se ha considerado como alternativa la no inclusión expresa del artículo 4.2 de la Directiva 93/13/CEE en la norma al poderse entender que se encontraba transpuesto implícitamente. No obstante, ante la disparidad de criterios jurisprudenciales al efecto, se considera necesaria su precisión en la norma.

Al tratarse de la incorporación de un artículo de una Directiva, cuya transposición al derecho interno español se llevó a cabo, entre otros, a través de la modificación del TRLGDCU, se hace necesaria otra modificación de dicho texto y, en consecuencia, su transposición debe llevarse a cabo mediante una norma con rango de ley, como única alternativa viable.

5. Plan Anual Normativo

Esta modificación ha sido incluida en el Plan Anual Normativo de 2021.

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

a) Estructura

El Anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único y dos disposiciones finales.

b) Contenido

En virtud del artículo único se modifica el apartado 1 del artículo 82 del TRLGDCU, de cara a precisar que, la apreciación del carácter abusivo de una cláusula no negociada individualmente podrá abarcar cualquier elemento de un contrato suscrito entre una persona consumidora y un empresario.

La Disposición final primera incluye el título competencial en virtud del que se dicta el Anteproyecto de Ley, mientras que la Disposición final segunda incluye la entrada en vigor de la norma.

2. Análisis jurídico

El artículo 51 de la Constitución establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de las personas consumidoras, protegiendo, mediante. Con el fin de dar cumplimiento al citado mandato



constitucional, el TRLGDCU dota a las personas consumidoras de un instrumento legal de protección y defensa. Este texto responde a la evolución de nuestro derecho interno en materia de consumo y a la transposición de las directivas de la Unión dictadas en el ámbito de la protección de los derechos de las personas consumidoras que inciden en los aspectos regulados en él.

En consecuencia, este Anteproyecto de Ley se redacta principalmente con la finalidad de dar seguridad jurídica al cumplimiento a las obligaciones asumidas por el Reino de España en virtud del derecho de la Unión Europea y, en concreto, obedece a la transposición expresa de la Directiva (UE) 93/11/CEE del Consejo, dentro de la flexibilidad permitida por la misma.

3. Descripción de la tramitación

El Anteproyecto de Ley ha sido elaborado por la Dirección General de Consumo, adscrita al Ministerio de Consumo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha omitido el trámite de consulta pública previa al regular este Anteproyecto de Ley aspectos parciales de una materia.

El Anteproyecto de Ley será sometido al pertinente trámite de audiencia e información pública a que se refiere el artículo 26 de la citada Ley 50/1997 durante la primera quincena de septiembre de 2021.

Asimismo, se procederá a recabar los informes siguientes:

- Informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Justicia y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Informe de la Comisión Sectorial de Consumo, en atención a su vinculación con competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.
- Informe por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo, como proponente del anteproyecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo 4º de la referida Ley.
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de conformidad con la previsión del artículo 26.9 de la citada Ley.



- Dictamen del Consejo de Estado, en atención a lo previsto en el artículo 21, apartados 2 y 3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

El Anteproyecto de Ley se adecua al orden de distribución de competencias, al dictarse al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.8 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación civil y, en concreto, sobre las bases de las obligaciones contractuales.

2. Impacto Económico y Presupuestario

Desde el punto de vista del impacto económico, cabe destacar que esta norma tendrá efectos positivos para los consumidores o usuarios y también para los empresarios, en cuanto que aporta seguridad jurídica a las relaciones de consumo, lo que favorece el intercambio comercial entre ambas partes.

Desde una perspectiva estrictamente presupuestaria, el Anteproyecto de Ley no implica incremento de gasto, ni disminución de ingreso alguno para la Hacienda Pública estatal.

3. Impacto de género

Este Anteproyecto de Ley contiene una única modificación de carácter técnico dirigida a la transposición en la normativa interna de una Directiva de la Unión que incorpora disposiciones sin impacto por razón de género.

Por consiguiente, el Anteproyecto de Ley carece de impacto por razón de género, por lo que no cabe establecer medidas específicas desde la perspectiva de género dado su ámbito específico de regulación. Por lo que se puede concluir que a los efectos de lo previsto en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el proyecto tiene un impacto de género nulo, en la medida en que su contenido no incluye ningún tipo de medida que pueda atentar contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

4. Otros impactos considerados (infancia, adolescencia o familia)

Este Anteproyecto de Ley concreta un asunto de relevancia en materia de protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras, afectando a todas ellas de manera uniforme, sin que la disposición que lo integra conlleve otro tipo de impactos relevantes sobre la infancia, adolescencia o la



MINISTERIO
DE CONSUMO

familia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas.