



Roj: **STS 3671/2019 - ECLI:ES:TS:2019:3671**

Id Cendoj: **28079130042019100337**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **13/11/2019**

Nº de Recurso: **2531/2017**

Nº de Resolución: **1582/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 2902/2017,**
ATS 11422/2017,
STS 3671/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.582/2019

Fecha de sentencia: 13/11/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2531/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/10/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 2531/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1582/2019

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez



D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. Maria del Pilar Teso Gamella

En Madrid, a 13 de noviembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 2531/2017, interpuesto por la Junta de Andalucía, representada y defendida por la Letrada de dicha Junta, contra la sentencia n.º 184/2017, de 16 de febrero, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, recaída en el recurso n.º 197/2016, sobre resolución de 21 de diciembre de 2015 de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Secretaría General de Consumo de 14 de mayo de 2014 por la que se impone al Banco Castilla-La Mancha, S.A. una sanción de multa de 101.000 euros por introducir cláusulas abusivas en los contratos suscritos con consumidores.

Se ha personado, como recurrido, el Banco Castilla-La Mancha, S.A., representado por el procurador don Andrés Escribano del Vando y asistido del Letrado don Juan Fernández Baños.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso n.º 197/2016, seguido en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, el 16 de febrero de 2017 se dictó la sentencia n.º 184/2017, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS

Que debemos estimar el recurso contencioso interpuesto por el recurrente contra la resolución indicada en el Antecedente Primero de esta sentencia [resolución de 21 de diciembre de 2015 de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía que desestima el recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Secretaría General de Consumo de 14 de mayo de 2014 por la que se impone sanción de multa de 101.000 euros], que se anula, con condena en costas a la administración demandada".

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la Junta de Andalucía, que la Sala de Sevilla tuvo por preparado por auto de 23 de abril de 2017, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas y personados la Letrada de la Junta de Andalucía, como parte recurrente, y el procurador don Andrés Escribano del Vando, como recurrida, por auto de 5 de diciembre de 2017, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la sentencia de 16 de febrero de 2017 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el procedimiento ordinario núm. 197/2016.

Segundo. Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Si la imposición por la Administración pública competente de la sanción por la comisión de la infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios contemplada en el artículo 49.1 letra i) 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 (introducción de cláusulas abusivas en los contratos) requiere la previa declaración del carácter abusivo de la cláusula por parte de la jurisdicción civil.

O si, por el contrario, basta con que la resolución administrativa sancionadora califique, motivadamente, la cláusula como abusiva, extendiéndose a tal razonamiento, a título prejudicial, el enjuiciamiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Tercero. Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación los artículos 49.1.i) 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 y 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.



Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto. Y

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme".

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 13 de diciembre de 2017 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

QUINTO.- La Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, formalizó el recurso por escrito de 2 de febrero de 2018, y señaló como infringidos los artículos 47 y 49.1 i) 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; el artículo 71.6.2 de la ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía; así como la normativa y jurisprudencia comunitaria, en concreto, los artículos 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de junio de 2009, caso Pannon, C/243/09 así como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 4 de junio de 2009, Sala Cuarta.

Manifestó, además, que

"La pretensión deducida con este recurso de casación y el pronunciamiento que al respecto se solicita de este Tribunal Supremo se cohonesta con la función nomofiláctica y objetiva que tiene atribuida este Tribunal en la vía de la casación, y encuentra su sentido, como se desprende de cuanto hemos expuesto en los párrafos precedentes, en la necesidad de obtener un pronunciamiento judicial sobre la correcta interpretación que debe otorgarse a las normas señaladas, que reiteramos ha sido estimada por este Tribunal, reconociendo la competencia de la Junta de Andalucía para sancionar sin la necesidad de previa declaración de abusividad por la jurisdicción civil, en el contexto de cláusulas que reúnen los requisitos previstos legalmente para ser cláusulas abusivas y ser sancionadas por ello, solicitándose que se revoque la Sentencia de la Sala reconociendo la competencia de la Junta de Andalucía para sancionar la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos con consumidores y usuarios en aplicación de los tipos infractores previstos en el TR de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobadas por Rdleg 1/2007 de 16 de noviembre, sin necesidad de previa declaración del orden judicial civil, y confirmando la resolución sancionadora impuesta por la Administración autonómica por reunir los requisitos previstos en los artículos 82 y 85 a 90 del TR de Ley de General de Defensa de los Consumidores y Usuarios para ser consideradas las cláusulas abusivas".

Y suplicó a la Sala que

"[...] tras los trámites de rigor, dicte Sentencia por la que estimando nuestro recurso, case y deje sin efecto la Sentencia de 16 de febrero de 2017 de conformidad con lo señalado por esta parte".

SEXTO.- Evacuando el traslado conferido por providencia de 14 de febrero de 2018, el procurador don Andrés Escribano del Vando, en representación del Banco Castilla-La Mancha, S.A., se opuso al recurso por escrito de 4 de abril de 2.018, en el que solicitó a la Sala que

"(i) Desestime el recurso de casación, confirmando en su integridad la Sentencia recurrida, de conformidad con lo señalado por esta parte;

(ii) Subsidiariamente, para el improbable caso de que se entienda haber lugar al recurso de casación, con carácter alternativo:

a. Se ordene la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia, conforme a lo establecido en el artículo 93.1 de la LJCA, que deberá ser anterior en todo caso al momento de dictarse la Sentencia recurrida, de manera que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, se pronuncie necesariamente sobre si las cláusulas objeto de sanción que fue recurrida por mi representada, revisten o no el carácter de abusivas, como presupuesto habilitante para que la Administración despliegue su potestad sancionadora, determinándose la falta de tal carácter abusivo y la improcedencia de la sanción, confirmando la Sentencia recurrida, o bien,

b. Se integre en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia, por entenderse que dicha cuestión está suficientemente justificada según las actuaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 93.3 de la LJCA, la cuestión sobre el carácter abusivo de las cláusulas que fueron inspeccionadas por la Administración para dictar la resolución sancionadora que fue anulada, por haber sido omitida dicha



cuestión por la Sala de instancia, determinándose la falta de tal carácter abusivo y la improcedencia de la sanción, confirmando la Sentencia recurrida".

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 24 de junio de 2019 se señaló para votación y fallo el día 15 de octubre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

NOVENO.- En la fecha acordada, 15 de octubre de 2019, ha tenido lugar la deliberación del presente recurso, continuando el 22 siguiente en que se procedió a su votación y fallo. Y el 5 de noviembre se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

La resolución de la Secretaría General de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía de 14 de mayo de 2014 sancionó con 101.000€ al Banco de Castilla-La Mancha, S.A. La posterior resolución de esa Consejería de 21 de diciembre de 2015 desestimó el recurso de alzada de este último, confirmando así la sanción. La razón por la que se impuso, previo expediente 04-000076-13-P y de acuerdo con el artículo 71.6.2 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía, fue la de considerar que el Banco Castilla-La Mancha, S.A. había incluido cláusulas abusivas de las previstas en los artículos 80 y siguientes 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, en sus contratos de préstamo hipotecario, de cuenta, de tarjeta Visa *Classic* y de tarjeta *Mastercard* Débito.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla estimó el recurso del Banco de Castilla-La Mancha, S.A. y anuló la resolución impugnada. Falló en ese sentido siguiendo el criterio que había establecido en sentencias anteriores, de las que cita la de 25 de mayo de 2016 (recurso n.º 419/2015), cuyos fundamentos reproduce y consisten, en esencia, en considerar que, para sancionar por incluir cláusulas abusivas en los contratos al Banco recurrente, era preciso que, previamente, se hubiera declarado la abusividad de las mismas por la jurisdicción civil, que es la competente al efecto conforme al artículo 86.ter. 2 d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y no constaba tal declaración.

Por consiguiente, la sentencia ahora impugnada concluyó que, a falta de ella, no era posible entender que esas cláusulas fueran abusivas de manera que no se cometió la infracción sancionada y fueron incorrectamente tipificados los hechos.

SEGUNDO.- *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

El auto de la Sección Primera de 5 de diciembre de 2017 apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, tal como hemos hecho constar en los antecedentes, en establecer:

"Si la imposición por la Administración pública competente de la sanción por la comisión de la infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios contemplada en el artículo 49.1 letra i) 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 (introducción de cláusulas abusivas en los contratos) requiere la previa declaración del carácter abusivo de la cláusula por parte de la jurisdicción civil.

O si, por el contrario, basta con que la resolución administrativa sancionadora califique, motivadamente, la cláusula como abusiva, extendiéndose a tal razonamiento, a título prejudicial, el enjuiciamiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

Y señaló como preceptos a interpretar los artículos 49.1 i) 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, y 7 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993.

Explica el auto de admisión que la interpretación seguida por la sentencia recurrida puede ser gravemente dañosa para los intereses generales ya que merma la eficacia disuasoria de la actividad sancionadora de la Administración y provoca el vacío en la protección de los consumidores y usuarios, además de suponer la anulación de numerosas resoluciones sancionadoras. Recuerda, también, nuestra sentencia de 16 de septiembre de 2017 (casación en interés de la Ley n.º 2452/2016), que, en una controversia sustancialmente



idéntica, razonó en ese sentido y excluyó que el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios imponga la prejudicialidad civil, además de señalar que la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, no atribuye al juez civil el filtro para el ejercicio de la potestad sancionadora.

TERCERO.- *Las alegaciones de las partes.*

A) El escrito de interposición de la Junta de Andalucía

Sostiene, en primer lugar, que la sentencia infringe los artículos 47 y 49.1 i) del texto refundido de la Ley General para defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, el artículo 71.6.2 de la Ley andaluza 13/2003 y la normativa y la jurisprudencia de la Unión Europea, en concreto, los artículos 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE y la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2009, asunto C-243/09 (caso Pannon).

Tras reproducir los primeros preceptos, afirma que no se ha impuesto legalmente la prejudicialidad civil y que la sentencia establece una limitación a la potestad sancionadora de consumo en materia de cláusulas abusivas no prevista en nuestro ordenamiento jurídico ni en el Derecho de la Unión Europea. Señala, después, que los artículos 82 y siguientes del texto refundido complementan a sus artículos 47, 49.1 i) y al artículo 71.6.2 de la Ley andaluza 13/2003, estableciendo una lista de cláusulas abusivas y que ninguno de esos preceptos que tipifican las infracciones requiere la previa declaración judicial de abusividad. Explica, al respecto, que son cuestiones distintas esa declaración que comporta la nulidad de la cláusula en la que recaiga y el ejercicio de la potestad sancionadora de las autoridades de consumo en materia de esas cláusulas contra el profesional que las utilice. Y que la Administración puede ejercerla sin acudir antes a los tribunales civiles.

Resalta que la interpretación seguida por la sentencia de instancia es gravemente dañosa pues impide la autotutela administrativa y el principio de legitimidad de sus actos y califica de absurda la exigencia de la previa declaración de nulidad de la cláusula para sancionar cuando la propia Administración no tiene legitimación para ejercer la acción civil de nulidad según el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Así, pues, mantiene que con la interpretación seguida por la sentencia recurrida se impedirá el efecto disuasorio de la sanción administrativa y se supeditará el ejercicio de la potestad sancionadora a la intervención individualizada o como colectivo de los consumidores o usuarios, mediatizada por desconocimiento y, en ocasiones, por los perjuicios económicos que supone el ejercicio de acciones judiciales.

También encuentra contraria la sentencia a los artículos 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE y a la sentencia del Tribunal de Justicia que invoca.

En definitiva, por entender competente a la Administración autonómica para sancionar sin previo pronunciamiento de la jurisdicción civil, sostiene que la Sala de instancia debió examinar si las cláusulas consideradas por la Administración abusivas lo son efectivamente, tal como pasa a justificar a continuación.

B) El escrito de oposición del Banco de Castilla La-Mancha, S.A.

Se opone a las pretensiones de la Junta de Andalucía afirmando la conformidad de la sentencia de instancia a los preceptos que el escrito de interposición tiene por infringidos y negando que la interpretación efectuada por la Sección Tercera de la Sala de Sevilla cause el grave perjuicio que aduce la Administración recurrente en casación.

Destaca que no se ha negado la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la protección de los consumidores sino el ejercicio de la potestad sancionadora para interferir en las relaciones de naturaleza civil. Entiende que la eficacia disuasoria de la actividad sancionadora no se ve mermada por la interpretación controvertida y que de ningún modo provoca el vacío de la competencia autonómica en la protección de los consumidores y usuarios. En cambio, sí tiene por contrario a Derecho y gravemente dañoso, por su arbitrariedad, soslayar el mandato legal que atribuye la competencia para declarar la abusividad de una cláusula a los jueces y tribunales cuando no figura entre las declaradas como tales en el texto refundido, usurpando así la Administración una competencia legislativa o de la jurisdicción civil.

También ve gratuita la afirmación de que se verá afectado un gran número de situaciones, pues no se apoya en ningún dato objetivo. Y recuerda que alegó en la instancia que la Junta de Andalucía no llegó a acreditar que las cláusulas que han originado la sanción se hubieran introducido en contratos formalizados con consumidores.

Insiste, por lo demás, en que la Comunidad Autónoma pretende resolver, por la vía indirecta y espuria del Derecho Sancionador, una cuestión de Derecho Civil. Destaca a este respecto que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cita su sentencia n.º 71/1983, la licitud o ilicitud de una cláusula contractual es un tema capital del Derecho de la Contratación, comprendido en el título competencial del



artículo 149.1.8ª de la Constitución, que requiere regulaciones uniformes en toda España. De ahí que deba prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa de los consumidores y usuarios.

Seguidamente, el escrito de oposición pasa a argumentar por qué, al parecer del Banco de Castilla-La Mancha, S.A., no tienen carácter abusivo las cláusulas que fueron objeto del expediente sancionador y llevaron a la resolución anulada por la sentencia de instancia.

CUARTO.- *El juicio de la Sala. La estimación del recurso de casación y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia.*

Efectivamente, tal como observa el auto de admisión, nos hemos pronunciado sobre la cuestión de fondo que subyace a este litigio en la sentencia de 16 de septiembre de 2017 que dictamos en el recurso de casación en interés de la Ley n.º 2452/2016, interpuesto contra la interpretación acogida, precisamente, por la Sección Tercera de la Sala de Sevilla, en su sentencia de 31 de marzo de 2016 (recurso n.º 45/2015), la misma que ha seguido en este caso.

La doctrina legal que entonces declaramos es la siguiente:

"La Administración puede sancionar la utilización de cláusulas abusivas en los contratos con consumidores y usuarios en aplicación de los tipos infractores previstos en 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, en relación con los artículos 82 y 85 a 90, sin necesidad de previa declaración judicial del orden civil".

Posteriormente, hemos tenido la ocasión de manifestarnos sobre la misma cuestión que está planteada ahora en nuestras sentencias n.º 1309/2019, de 3 de octubre (casación n.º 5266/2017), n.º 849/2019, de 18 de junio (casación n.º 3972/2017), n.º 675/2019, de 23 de mayo (casación n.º 2470/2017), n.º 647/2019, de 21 de mayo (casación n.º 1135/2017). Por tanto, por exigencia de los principios de igualdad en la aplicación de la Ley y de seguridad jurídica, debemos seguir ahora los mismos criterios observados en nuestros anteriores pronunciamientos ya que no hay razón para apartarse de ellos.

En esas sentencias hemos dicho y reiteramos ahora que la conclusión que alcanza la Sala de Sevilla, de fecha anterior a la nuestra de 16 de septiembre de 2017 (casación en interés de la Ley n.º 2452/2016), se opone a la doctrina legal fijada entonces y, al remitirse para la fijación del carácter abusivo de las cláusulas, a una previa declaración de la jurisdicción civil, está bloqueando la aplicación del catálogo de infracciones que describe el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, además de la Ley andaluza citada.

En efecto, si, cuando se trata de sancionar la introducción de cláusulas abusivas, se exige la declaración previa de la jurisdicción civil, es de suponer que por sentencia firme, del carácter abusivo de aquellas, no sólo se retrasa el ejercicio de la potestad sancionadora, sino que se impide dado que la Administración carece de acción para acudir a dicha jurisdicción y postular la nulidad de una cláusula puesta de un contrato privado entre una entidad bancaria y el usuario de sus servicios.

El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, no impone esa suerte de prejudicialidad civil que se infiere de la sentencia recurrida para el ejercicio de la potestad sancionadora. El ilícito administrativo que castiga, la introducción de cláusulas abusivas, es título suficiente para ejercer la potestad sancionadora, sin perjuicio, naturalmente, de que la sanción impuesta pueda ser luego impugnada ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, que será en el que se pronuncie sobre su legalidad y, por tanto, sobre el carácter abusivo de la cláusula, exclusivamente a esos efectos sancionadores.

Debe tenerse en cuenta que el citado texto refundido se ha tomado la molestia de establecer el concepto de cláusula abusiva y de catalogar los distintos tipos de abusos en los que se puede incurrir con ese tipo de estipulaciones. Y que su artículo 82 no requiere ese pronunciamiento previo de los jueces civiles, pues se refiere a la eventual subsistencia del contrato cuando ya ha habido una declaración judicial de nulidad de la cláusula abusiva.

Conviene precisar, en este sentido, que en el ejercicio de la potestad sancionadora lo que se ventila es si se han incorporado o introducido en el contrato cláusulas susceptibles de ser consideradas abusivas conforme al texto refundido a los efectos de la imposición de la correspondiente sanción. A la vista de ello, no parece tener sentido que la Ley estatal detalle qué ha de entenderse por cláusula abusiva y describa sus modalidades si luego no se puede ejercer la potestad sancionadora cuando se acredite la trasgresión que señala la Ley.

En fin, no está de más añadir que la Directiva 93/13/CEE, no sólo no reclama la previa intervención del juez civil para el posterior ejercicio de la potestad sancionadora, sino que considera de manera amplia los modos



para impedir o corregir el uso de cláusulas abusivas al señalar que las personas u organizaciones que, con arreglo a la legislación nacional, tengan un interés legítimo en la protección del consumidor han de disponer de un recurso contra las cláusulas contractuales redactadas con vistas a su utilización general en los contratos celebrados con consumidores, en especial contra las abusivas, ya sea ante un órgano judicial ya sea ante una autoridad administrativa con competencia para decidir sobre las demandas o para emprender las acciones judiciales adecuadas. Esta facultad, ciertamente, no supone para la Directiva el control sistemático previo de las condiciones generales utilizadas en uno u otro sector económico pero sí supone que los órganos judiciales y autoridades administrativas han de contar con medios apropiados y eficaces para poner fin a la utilización de cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

En contra de lo que dice el escrito de oposición, el bloqueo que comporta la interpretación seguida por la Sala de Sevilla del ejercicio de la potestad sancionadora de todas las Administraciones Públicas en esta materia, determina que sea, además de errónea, gravemente dañosa por su segura proyección a una pluralidad de supuestos.

Así, pues, el recurso de casación ha de ser estimado y la sentencia anulada. Y, habida cuenta de que no ha habido pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, es decir sobre si las cláusulas en que la Junta de Andalucía ha visto abuso, efectivamente, lo suponen, de conformidad con la pretensión subsidiaria del Banco de Castilla La-Mancha, S.A. y con el artículo 93.1 de la Ley de la Jurisdicción, procede reponer las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia para que la Sala de instancia resuelva al respecto.

Esa solución es la que hemos seguido en las sentencias n.º 1309/2019 (casación n.º 5266/2017), n.º 849/2019, de 18 de junio (casación n.º 3972/2017), n.º 675/2019, de 23 de mayo (casación n.º 2470/2017), antes recordadas.

QUINTO.- *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

Los razonamientos anteriores llevan a responder a la cuestión suscitada por el auto de admisión diciendo que, con carácter general, la Administración Pública y, en concreto, la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, es competente para sancionar la utilización de cláusulas abusivas en los contratos con los consumidores y usuarios en aplicación de los tipos infractores previstos 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, en relación con los artículos 82 y 85 a 90, sin necesidad de previa declaración judicial del orden civil.

SEXTO.- *Costas.*

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento quinto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 2531/2017 interpuesto por la Junta de Andalucía contra la sentencia n.º 184/2017, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en el recurso contencioso-administrativo n.º 197/2016 y anularla.

(2.º) Retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia para que la Sala de instancia se pronuncie sobre las cuestiones de fondo planteadas por el recurso contencioso-administrativo n.º 197/2016.

(3.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.