

Propuesta de reforma del Registro de Bienes Muebles en general y del Registro de Condiciones Generales de la Contratación en particular

I. El Gobierno, en sesión del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 2005, aprobó la remisión a las Cortes Generales del proyecto de ley de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Entre otras novedades, el proyecto de ley introduce nuevos supuestos de cláusulas abusivas, considerando nulas las siguientes estipulaciones insertas en los contratos entre profesional y consumidor: la renuncia a desvincularse de un contrato de prestación de servicios de trámite continuado; la imposición al comprador de los gastos o impuestos que corresponden al vendedor (caso de atribuir al comprador el pago de la plusvalía o impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana); obligación del comprador de subrogarse en la hipoteca concertada por el promotor; el redondeo al alza del precio de los productos (1), etc.

La sociedad ha recibido esta reforma con gran satisfacción, ya que son frecuentes en la práctica estas cláusulas abusivas, que los promotores inmobiliarios y empresas de servicios venían imponiendo al consumidor en la «letra pequeña» de los contratos, y que por tanto no se negocian (las condiciones generales por definición se dan en los contratos de adhesión, de manera que las cláusulas están predeterminadas por el profesional o empresario para su incorporación a una pluralidad de contratos).

Sin embargo, y a pesar de la dicción legal, tales cláusulas van a seguir utilizándose si no son objeto de un mayor control por las Asociaciones de

(1) La prohibición de cláusulas de redondeo no afecta a los servicios financieros, ya que la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, admitió, respecto de los mismos, cláusulas al alza o la baja al intervalo de octavo punto más próximo.

Consumidores y Usuarios. Van a seguir utilizándose porque aunque estén contenidas en lista negra de cláusulas abusivas según la Disposición Adicional primera de la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios, en la práctica se impondrán en los contratos privados, mientras no se dicte una sentencia judicial de nulidad, bien en el ejercicio de una acción individual o en el de una acción colectiva (2). Pero la interposición de una acción colectiva no será fácil si no se incrementa la posibilidad de control por parte de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de los modelos contractuales.

Y para lograr ese control, debería potenciarse el Registro de Condiciones Generales de la Contratación.

Este Registro, regulado por la Ley 7/1998, de 13 de abril y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1828/1999, de 3 de diciembre, se configuró con carácter voluntario, de forma que sólo los empresarios o profesionales que así lo quisieran podrían depositar en él las condiciones generales utilizadas en el clausulado de sus contratos. La única ventaja o incentivo de dicho depósito es la prescripción de las acciones colectivas de manera que a los cinco años (3) del depósito entiende la ley que ya no se pueden combatir por esa vía. El resultado es que pocas empresas depositan sus clausulados y que no se conoce por los consumidores y sus asociaciones las cláusulas que se están utilizando en la práctica comercial (por lo que, a su vez, esto provoca que se ejercent poquísimas acciones colectivas de declaración de nulidad de cláusulas por abusivas) (4).

Por eso, en ciertos sectores específicos, se hace hoy en día necesario imponer el depósito con carácter forzoso, como vía para conocer realmente las condiciones generales que se están utilizando en la vida comercial y que las Asociaciones de Consumidores puedan realmente ejercer sus acciones colectivas con efectos horizontales (esto es, en beneficio de todos los consumidores).

El mejor y mayor uso de este Registro es defendido por muchos sectores sociales. Puede leerse al respecto el diario «El País» de 17 de septiembre, en el que se pronuncia muy favorablemente el Presidente de la Fundación para la Defensa de los Derechos Civiles.

(2) Notarios y Registradores sí que estarán obligados a rechazar esas cláusulas, aunque no estén previamente inscritas en el Registro de Condiciones Generales una sentencia dictada en el ejercicio de una acción colectiva por aplicación de su deber general de ajustarse a la legalidad, los primeros (art. 145 del Reglamento Notarial), y por aplicación de su deber de calificación de la misma, los segundos (art. 18 de la Ley Hipotecaria).

(3) El artículo 19 de la Ley de Condiciones Generales ha sido modificado por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas Directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, dejando fijado definitivamente el plazo de prescripción en cinco años.

(4) Desde su entrada en funcionamiento el año 2000, tan sólo se han depositado en el Registro Mercantil de Madrid, 600 condiciones generales, 25 anotaciones de demanda y no llegan a la decena las sentencias de nulidad.

De la misma forma «El País» de 30 de septiembre de 2005, en su gaceta inmobiliaria (denominada «propiedades»), contiene como principal artículo uno titulado «Publicidad contra los abusos». En él se defiende que el empleo de cláusulas abusivas en los contratos de compraventa descendería si el Gobierno hiciera obligatoria su inscripción en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Se propone en el artículo, que recoge la opinión general de las Oficinas de Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid, que se dé mayor uso al Registro de Condiciones Generales de la Contratación como mecanismo para incrementar la defensa del comprador de viviendas.

En concreto se insta a que el Gobierno promueva el depósito obligatorio de los contratos tipo correspondientes a cada promoción inmobiliaria en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación, con lo que podrían ser estudiados con anterioridad a la celebración del contrato, tanto por los compradores como por entidades públicas y privadas que trabajan en defensa de los consumidores. El modelo de contrato de compraventa de vivienda elaborado por la Comisión Mixta de Cláusulas Abusivas (5), aunque sirve de referencia, no ha impedido que muchos promotores sigan utilizando cláusulas nulas por abusivas.

No es sólo el sector de la promoción y construcción de viviendas el único necesitado de protección. Los sectores específicos donde debería existir un depósito obligatorio de condiciones generales de los contratos, serían: sector financiero, sector inmobiliario, telefonía móvil, agencias de viajes. Se trata de sectores donde se acapara el 80 por 100 de las denuncias y consultas de los organismos de protección del consumidor por cláusulas abusivas.

II. Por otro lado, debería potenciarse el contenido del Registro. La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2000 (Sala Tercera) declaró nulos algunos preceptos del Reglamento del Registro de Condiciones Generales, en concreto la posibilidad prevista en él (no contemplada en la Ley 7/1998) de que se inscribieran las sentencias desestimatorias y no sólo las estimatorias dictadas en el ejercicio de las acciones colectivas, así como las sentencias firmes dictadas en el ejercicio de acciones individuales. El Tribunal Supremo, basándose en el principio de jerarquía normativa, consideró una extralimitación del reglamento esa posibilidad. Sin embargo, hoy en día se vuelve a reclamar la necesidad de que en el Registro de Condiciones Generales incluya el mayor ámbito posible de doctrina jurisprudencial, con la finalidad de que sea mayor el conocimiento general de lo que es o no es cláusula abusiva.

(5) Integrada por el Instituto Nacional de Consumo, Dirección General de los Registros y del Notariado, y Asociación de Promotores y Constructores de España.

En este sentido, el presidente de la Fundación de Derechos Civiles («El País», sábado 16 de septiembre de 2005) manifestaba que dicha fundación «*considera favorablemente que la modificación de la ley incluya como abusiva esas prácticas, pero considera que su efectividad sería mayor si el Gobierno obligara a inscribir en el citado Registro las cláusulas declaradas abusivas por jueces y tribunales*».

El contenido del Registro quedó limitado en definitiva, tras los recursos formulados contra el Reglamento 1828/1999, a las sentencias estimatorias dictadas en acciones colectivas, cuando en la práctica son pocas las acciones de esta naturaleza que se ejercen. El resultado es que es mínimo el impacto de la obligación que tienen notarios y registradores de rechazar las cláusulas judicialmente declaradas nulas por abusivas e inscritas en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación (art. 10, apartado 6 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios).

En consecuencia, debería promoverse una reforma legal que modificara la Ley 7/1998 con la finalidad de imponer la inscripción en el Registro de Condiciones Generales de las sentencias firmes estimatorias o desestimatorias dictadas en el ejercicio de todo tipo de acciones (individuales o colectivas) en las que la demanda hubiera tenido por objeto la declaración de nulidad por abusiva de una cláusula contractual contenida en contratos de adhesión.

III. El Registro de Condiciones Generales de la Contratación está articulado como una sección más del Registro de Bienes Muebles, en concreto la Sección Quinta (Disposición Adicional única del Real Decreto 1828/1999, de 3 de diciembre). Tiene su sentido, dado que los contratos de venta a plazos, *leasing*, *renting* y otros muchos relativos a bienes muebles, contienen condiciones generales, y la Dirección General de los Registros y del Notariado, al aprobar los modelos contractuales, tiene que comprobar que no existen cláusulas abusivas.

Aprovechando la reforma del reglamento del Registro de Condiciones Generales, podría impulsarse también alguna reforma legal necesaria en materia de contrataciónmobiliaria y del Registro de Bienes Muebles en general.

La Ordenanza del Registro de Bienes Muebles (antes Registro de Venta a Plazos de Bienes Muebles) es de 19 de julio de 1999, lo que en un sector tan dinámico la convierte ya en una norma necesitada de actualización. Alguno de los principios contenidos en la misma, que tanta seguridad dan a la contratación sobre vehículos y demás bienes muebles, y fomenta la financiación de los mismos, deberían tener un rango legal explícito. Es cierto que tienen su amparo legal en la Ley 28/1998, de 13 de julio, en cuyo artículo 15 se proclama el principio de legitimación (presunción de validez de los asientos, de la que luego derivan otros principios como el de inoponibilidad o fe pública registral contenidos en la Ordenanza); la Disposición Final segunda

de dicha ley habilitó al Ministerio de Justicia para desarrollar el funcionamiento de ese Registro y a su amparo se dictó la Ordenanza, que es un verdadero Reglamento (a pesar de estar aprobada por Orden Ministerial) merced a la delegación legislativa antes referida. Igualmente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, ha consagrado ese tratamiento de los bienes muebles registrables, equiparando las normas de ejecución sobre los mismos a la de la ejecución sobre bienes inmuebles; y ha atribuido una acción real sumaria para la recuperación de los bienes muebles financiados a plazos o en *leasing*, inscritos en el Registro de Bienes Muebles, para el caso de impago del precio aplazado o de la renta del arrendamiento (art. 250.10 y 11).

Pero aún queda mucho por hacer. En concreto, debería promoverse una reforma legal para modificar el artículo 464 del Código Civil que aún sigue afirmando la regla «posesión equivale a título», cuando esto no es así —como se ha visto— tratándose de bienes muebles inscritos en el Registro de Bienes Muebles. Debería consagrarse legalmente para los bienes muebles registrales los principios de prioridad, inoponibilidad y fe pública registral recogidos en la Ordenanza. Y sobre todo debería dictarse un nuevo Reglamento que se adecuara al nuevo contenido del Registro de Bienes Muebles (mucho más amplio que el del antiguo Registro de Venta a Plazos), pues al refundir otros muchos Registros (como el de buques o aeronaves) tiene en la actualidad un objeto muy dispar: vehículos, maquinaria industrial, buques, aeronaves, hipoteca mobiliaria sobre propiedad intelectual e industrial, derechos incorporales transmisibles, etc.

CONCLUSIONES

1.º Debería promoverse una reforma de la Ley 7/1998 con la finalidad de imponer la inscripción en el Registro de Condiciones Generales las sentencias firmes estimatorias o desestimatorias, de todo tipo de acciones (individuales o colectivas) en las que la demanda hubiera tenido por objeto la declaración de nulidad por abusiva de una cláusula contractual contenida en contratos de adhesión.

2.º Debería imponerse por Real Decreto el depósito con carácter forzoso en el Registro de Condiciones Generales, de los clausulados contenidos en los contratos celebrados dentro del sector financiero: sector inmobiliario, telefonía móvil y agencias de viajes, con la finalidad de que las Asociaciones de Consumidores puedan tener un conocimiento mayor de las cláusulas contratuales abusivas y potenciar el ejercicio por las mismas de las acciones colectivas con eficacia horizontal.

3.º Debería promoverse la redacción y aprobación de una nueva Ordenanza del Registro de Bienes Muebles (en definitiva, de un nuevo Reglamento)

to del Registro de Bienes Muebles), que actualizara la regulación contenida en la actual Ordenanza de 19 de julio de 1999, previa reforma legal que modificara el artículo 464 del Código Civil para dejar fuera del principio «posesión equivale a título» a los bienes muebles registrables y lo cohonestara con lo que ya dispone a este respecto el artículo 15 de la Ley de Venta a Plazos de Bienes Muebles.

4.º El Registro de Bienes Muebles deberá asumir como una sección más, el Registro de Contratos de Seguros de Cobertura de Fallecimiento (seguros de vida), regulado y creado por la Ley 20/2005, de 14 de noviembre, dado que se trata de un Registro Público con efectos jurídicos, dependiente del Ministerio de Justicia. Esto permitirá el desarrollo eficaz y la aplicación inmediata de este Registro aprovechando la infraestructura ya existente y los medios telemáticos del Registro de Bienes Muebles.

JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO