

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6618 *Pleno. Sentencia 72/2021, de 18 de marzo de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 6835-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura. Competencias sobre legislación civil, mercantil y procesal, ordenación del crédito y de la economía: nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos relativos al documento justificativo de la contratación y clausulado de los contratos y de contratos de tracto continuado; nulidad del precepto legal sobre titulización de créditos y, por conexión o consecuencia, de la tipificación como infracción administrativa de la no comunicación de cesión de créditos a fondos de titulización.*

ECLI:ES:TC:2021:72

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6835-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 13 d), 17.2, 28.6 y 29 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Junta de Extremadura. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 26 de noviembre de 2019 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra los arts. 13 d); 17.2; 28.6, y 29 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.

El recurso se fundamenta en los motivos que seguidamente se exponen.

Comienza su demanda el abogado del Estado haciendo referencia al objeto y contenido de la Ley 6/2019. Aborda a continuación el encuadramiento competencial de las cuestiones suscitadas en el recurso, señalando que la norma tiene por objeto garantizar la defensa, promoción y protección de los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios, en cumplimiento del mandato del art. 51 CE y en ejercicio de la competencia autonómica reconocida en el art. 9.1.18 del Estatuto de Autonomía; dicho ejercicio ha de respetar las competencias estatales que puedan tener incidencia sobre la materia consumo (cita las SSTC 54/2018, 119/2018, 13/2019 y 132/2019). Entre la pluralidad de títulos competenciales estatales que inciden en materia de consumo, el abogado del Estado destaca, por un lado, los referentes a la legislación procesal,

mercantil y civil (art. 149.1.6 y 8 CE) y las normas que limiten la competencia autonómica dictadas al amparo de títulos transversales del Estado, como son los recogidos en los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Sobre el art. 13 d), considera que, al establecer como opción y no como obligación, que el documento justificativo de la contratación realizada esté en papel, equipara la factura en papel a la factura electrónica, contradice lo dispuesto en el art. 63.3 del 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 adelante TRLGDCU). Esta disposición estatal, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 51 CE, incorpora en el ámbito de las competencias estatales el régimen general de protección de los consumidores y usuarios.

El mencionado art. 63.3 TRLGDCU, de conformidad con su disposición adicional primera, se ampara en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación, mercantil, procesal y civil, conforme al art. 149.1 6 y 8 CE. El precepto estatal prevé la obligatoriedad de la factura en papel y excepcionalmente su emisión en formato electrónico, cuando se cumplan determinadas condiciones; en concreto, la factura electrónica estará condicionada a que el empresario haya obtenido previamente el consentimiento expreso del consumidor. Por el contrario, el precepto autonómico está negando al consumidor este derecho, al equiparar la factura en papel a la factura electrónica y, por tanto, dejándolo a elección del empresario.

Se cita por el abogado del Estado el informe de 18 de mayo de 2016, adoptado por unanimidad de todas las comunidades autónomas, y con el informe favorable del Ministerio de Justicia, de acuerdo con el procedimiento establecido de interpretaciones normativas comunes en el ámbito del consumo, aprobado por la octava Conferencia Sectorial de Consumo, en el que se determina el carácter abusivo de la práctica consistente en emitir y entregar facturas en formato electrónico tanto por defecto como en base a la incorporación de una cláusula general predispuesta, no negociada individualmente e incluida en un contrato de adhesión, mediante la cual el consumidor acepta la factura electrónica, por tratarse de una renuncia injustificada a recibir factura en papel (art. 9.2 y disposición adicional segunda del Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre y art. 86.7 TRLGDCU, y que se funda en el art. 149.1.14 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general).

Afirma asimismo que las condiciones para permitir la facturación electrónica, contempladas en el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, no pueden ser objeto de regulación por norma autonómica, salvo que esta, en ejercicio de su competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios, al establecer los datos informativos que deban contener las facturas, hiciera una reproducción o reiteración fiel de la norma estatal (STC 54/2018, FJ 9), supuesto que no se produce en el precepto impugnado.

Respecto a la regulación de las cláusulas abusivas de los contratos, incluidas en los arts. 17.2 y 28.6, afirma el abogado del Estado que el apartado 2 del art.17 está configurando un nuevo supuesto de cláusula abusiva, mientras que el apartado 6 del art. 28 extiende los efectos de abusividad, al señalar que si una cláusula de un contrato de prestación de servicios de tracto continuado es declarada abusiva, todos los sujetos que tengan contratos vigentes con cláusulas similares también lo son, incidiendo por tanto en el régimen de validez del contrato.

En relación con el art. 17.2 entiende que la regulación de lo que deba entenderse por cláusulas contractuales abusivas en perjuicio del consumidor, forma parte de la competencia estatal en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE, al igual que la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios. El régimen de estas cuestiones debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado. Las comunidades autónomas podrán disciplinar determinados tipos de venta o articular

dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir, siempre que a través de tales normas no se produzca un *novum* en el contenido contractual; esto es, siempre que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 8).

Por otro lado, el art. 28.6 determina que se considere la abusividad como un vicio *per se* de una cláusula, cuando esta puede resultar abusiva en un contrato determinado y no serlo en otros (STS 241/2013, de 9 de mayo), dado que existen casos en los que estas cláusulas abusivas lo son únicamente por razones exógenas al contrato, y no procedería, en este caso, obligar a extender una circunstancia, que puede ser particular de uno o varios contratos, a la totalidad de los mismos, por lo que la regulación autonómica incurre en vulneración del art. 149.1.8 CE.

Se infringe asimismo el art. 149.1.6 CE, al regular los efectos de la sentencia declarativa de la abusividad, en la medida en que al deber de información añade el efecto de inaplicabilidad *erga omnes* de la cláusula declarada abusiva. Corresponde en exclusiva al Estado delimitar la noción de cláusula abusiva y, por ende, regular los efectos que produce su inclusión en un contrato, y a ello se refiere el art. 83 TRLGDCU, del que deriva que la declaración de nulidad afecta únicamente al contrato en que dicha cláusula abusiva se insertó.

Continúa señalando el abogado del Estado que la obligación de inaplicar con carácter general y en relación con todos los contratos de tracto continuado vigentes, las cláusulas que hayan sido declaradas abusivas en el marco de un determinado contrato, supone hacer extensivos *ope legis* los efectos de una sentencia, a contratos distintos del que motivó el pronunciamiento judicial y a sujetos que no han sido parte en ese proceso. Se trata, por tanto, de una previsión de la que derivan efectos procesales, que dan lugar a una modificación del régimen general de eficacia de las sentencias, que no es consecuencia de las particularidades del derecho sustantivo de la comunidad autónoma, e infringe lo dispuesto en el art. 149.1.6 CE. Con arreglo a la legislación procesal aplicable en todo el territorio nacional (art. 221.1.2 de la Ley de enjuiciamiento civil) es la sentencia la que debe delimitar el alcance del fallo *erga omnes*, y ello siempre que el proceso lo hayan promovido las asociaciones allí previstas, no en otros posibles supuestos.

Concluye afirmando que, de conformidad con lo expuesto, los arts. 17.2 y 28.6 de la Ley 6/2019 incurren en un exceso competencial, al regular la abusividad de las cláusulas contractuales y las consecuencias que las mismas tienen en la validez de un contrato, por incidir en el contenido de los contratos, entendidos en su sentido material, siendo esta una cuestión reservada al Estado en virtud del art. 149.1.8 CE. Y a través de la regulación de los efectos de la sentencia, se incurre en invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal, en los términos del art. 149.1.6 CE.

Finalmente, en cuanto al art. 29, relativo a la titulización de créditos, el abogado del Estado considera que la norma pretende tipificar qué se entiende por «crédito titulado», y comprende todos los supuestos de titulización, conllevan o no transmisión del crédito. Adopta así una tipificación propia y autónoma de este crédito, diferente de la establecida en la legislación mercantil estatal, en la que se regulan titulizaciones sin cesión de crédito, que en ningún caso estarían sujetas a comunicación al deudor. Considera pues que el precepto infringe la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), pues la naturaleza de la titulización como operación mercantil entre la entidad de crédito y el correspondiente fondo de titulización, resulta indubitada (arts. 15 y ss. de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial).

Señala que las titulizaciones pueden definirse como la técnica financiera a través de la cual un conjunto más o menos homogéneo de derechos de crédito se convierte en títulos susceptibles de negociación, esto es, dispuestos para su colocación en los mercados de capitales. Se trata de un negocio de gran relevancia en el sector bancario, ya que permite convertir activos bancarios poco líquidos en activos líquidos, eliminando así de sus balances el riesgo que implican. La existencia de modos distintos de documentar la titulización adquiere especial relevancia; y el Real Decreto 716/2009, por

el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario, regula los tres mecanismos de titulización utilizados hasta el momento: los bonos, las cédulas y las participaciones, por lo que existen tres modalidades de titulización: titulización con cesión del crédito, titulización con cesión del crédito mediante participaciones y titulización mixta.

El precepto controvertido, tras la definición propia del concepto de crédito titulado, pretende regular el deber de la entidad financiera de informar con carácter previo, por escrito y de manera fehaciente a la persona deudora del crédito hipotecario, así como los extremos de la notificación. Se trata de cuestiones circunscritas a la legislación civil, sobre las que la comunidad autónoma carece de competencias, por lo que no puede ampliar la normativa existente mediante la regulación de nuevos derechos y obligaciones de las partes, como contempla el art. 29, actualizando el régimen jurídico del préstamo hipotecario e imponiendo una determinada obligación a una de las partes en un supuesto concreto, el de la cesión del crédito de titulización.

Recuerda el representante estatal que el Tribunal Constitucional ha afirmado que la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener, por ejemplo, las ofertas de venta, siempre que se refieran a derechos que vengan reconocidos en normas aprobadas por el legislador competente, que es el estatal al amparo del art. 149.1.8 CE. Así, solo cabría entender que el precepto autonómico resulta constitucional si, desde la perspectiva informativa que el Tribunal Constitucional ha considerado constitucionalmente admisible, hiciera un reproducción o reiteración fiel de la norma estatal, lo que no concurre en este supuesto, pues aunque el art. 29 de la Ley 6/2019 responde a la finalidad de proteger a los consumidores, no contempla derechos que vengan reconocidos por el legislador estatal al amparo del art. 149.1.8 CE, sino que introduce derechos y obligaciones en el marco de la relaciones contractuales privadas, por lo que se adentra a regular ámbitos reservados a la citada competencia exclusiva del Estado (STC 54/2018, FJ 9).

De acuerdo con el art. 242 del Reglamento Hipotecario, «del contrato de cesión de crédito hipotecario se dará conocimiento al deudor por los medios establecidos en el art. 222, a menos que hubiera renunciado a este derecho en escritura pública o se estuviera en el caso del art. 150 de la Ley». Esta normativa estatal, inserta en el ámbito de la legislación civil, supone reconocer la posibilidad de que el deudor renuncie en escritura pública al conocimiento de la cesión del crédito. Sin embargo, el art. 29 de la ley autonómica establece y regula una obligación de información –que, en caso de incumplirse es susceptible de conllevar una sanción– que no se vincula con derechos que vengan reconocidos en normas aprobadas por el legislador estatal, el cual ha reconocido la renunciabilidad del derecho del deudor, por lo que se incide en la competencia del Estado en materia de legislación civil y mercantil.

Por último, considera el abogado del Estado que, de conformidad con lo dictaminado por el Consejo de Estado, la regulación autonómica conecta materialmente con las competencias del Estado sobre ordenación del crédito y ordenación general de la economía, y afecta a la unidad de mercado, en particular en el mercado hipotecario (arts. 149.1.11 y 13 CE). Así resulta del art. 29.3 e) que incluye como contenido del deber de información el relativo al precio de la transmisión, incluyendo las costas que le hubiere ocasionado y los intereses del precio, de conformidad con lo establecido en el art. 1535 del Código civil; y ello en relación con el art. 28.2, que contempla como cláusula abusiva la renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos, así como a los derechos de retracto y tanteo en contratos de crédito o préstamos de cualquier índole. Ello implica, junto a un deber imperativo de información, contrario al art. 222 del Reglamento hipotecario, la imposición de la irrenunciabilidad del retracto, por la vía de calificar como abusiva su renuncia, que hace que el retracto de créditos ex art. 1535, se convierta en irrenunciable en Extremadura, frente a su renunciabilidad en el Derecho común estatal.

Con ello, si el crédito es litigioso, se introduce un retracto imperativo no contemplado por el legislador estatal, rompiendo la unidad del marco regulatorio de las titulaciones,

lo que puede determinar una ruptura de la unidad del mercado de crédito, y tiene una particular intensidad a efectos del art. 149.1.13 CE.

2. Por providencia de 10 de diciembre de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado, en relación con los arts. 13, letra d); 17.2; 28.6 y 29 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a la Asamblea de Extremadura y a la Junta de Extremadura, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

3. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 18 de diciembre de 2019, la presidenta del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara, por la que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 20 de enero de 2021.

4. La letrada de la Junta de Extremadura se personó en el proceso por escrito registrado en el tribunal el día 8 de enero de 2020, en el que expone que con fecha 27 de diciembre de 2019 se ha firmado un acuerdo de la comisión bilateral de cooperación administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la Ley 6/2019. La firma de dicho acuerdo, que adjunta a su escrito, supone, según la letrada autonómica, que ambas partes resuelven todas las discrepancias que dieron lugar al presente recurso de inconstitucionalidad, por lo que deja al mismo vacío de objeto en la medida en que por la comunidad autónoma de Extremadura se está tramitando la reforma legal acordada. Por ello, solicita que se suspenda el plazo otorgado para oponerse y formular las alegaciones pertinentes en el presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Mediante providencia del Pleno de 13 de enero de 2020 se acuerda incorporar a las actuaciones el escrito de fecha 8 de enero de 2020 que presenta la letrada de la Junta de Extremadura, a quien se le tiene por personada en nombre de la misma, sin que haya lugar a la suspensión interesada, sin perjuicio de concederle una prórroga de ocho días más en el plazo concedido por providencia de 10 de diciembre de 2019, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

6. El letrado de la Asamblea de Extremadura se personó en el proceso por escrito registrado el día 10 de enero de 2020, a los efectos de notificaciones.

7. La letrada de la Junta de Extremadura cumplimentó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 24 de enero de 2020.

Alude, en primer lugar, al acuerdo de 27 de diciembre de 2019, firmado entre la administración general del Estado y la Junta de Extremadura, acuerdo que, a su juicio, resuelve las discrepancias que dieron lugar al presente recurso. El propio acuerdo señala que la validez del mismo se condiciona a que la comunidad autónoma apruebe y publique las reformas legislativas contenidas en el mismo. Es por ello por lo que la Comunidad Autónoma de Extremadura, está tramitando con la mayor diligencia la reforma legal oportuna a fin de dar acomodo legal a los acuerdos adoptados en la comisión bilateral de fecha 27 de diciembre de 2019, de tal forma que se encuentra en fase de tramitación la Ley de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos, en cuyo

artículo 8 se recogen las modificaciones de la Ley 6/2019. Por ello, estima que, a la fecha de dictarse sentencia, el proceso habrá perdido su objeto.

Para el caso, no obstante, de que no se hubiera aprobado la reforma en cuestión, formula las siguientes alegaciones.

En cuanto a la impugnación del art. 13 d), señala, tras aludir a las razones alegadas por el abogado del Estado para impugnarlo, que «esta administración ya ha aceptado la extralimitación competencial referenciada por la Abogacía del Estado. En el Acuerdo de la Comisión Bilateral de 27 de diciembre de 2019 la Junta de Extremadura pactó con la Administración del Estado una nueva redacción del precepto impugnado», desapareciendo por tanto el motivo de inconstitucionalidad alegado.

Sobre el art. 17 indica que las competencias autonómicas en materia de consumo ampararían esta regulación, la cual, en la misma línea que el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (arts. 8, 10 y 86), persigue reforzar la protección jurídica del deudor hipotecario cuando este sea un consumidor, lo que se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha considerado abusivas cláusulas de este tipo y también a la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial; la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo; y la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Menciona también que «en el acuerdo de la comisión bilateral de 27 de diciembre de 2019, esta comunidad se ha comprometido con la administración general del Estado en promover la correspondiente iniciativa legislativa para suprimir el primer párrafo del apartado 2 del artículo 17 de la Ley 6/2019».

La letrada autonómica niega la vulneración denunciada respecto al art. 28.6 de la Ley 6/2019. Expone que la obligación discutida deriva del incumplimiento de la normativa en materia de consumo por la inclusión de cláusulas abusivas de forma unilateral en las condiciones generales de contratación, que rigen su relación contractual con una pluralidad indeterminada de clientes. Incumplimiento que tiene graves consecuencias para la administración y los consumidores; consumidores que son conocidos únicamente por la empresa que ha sido parte en los contratos. Eso, a su vez, da lugar a la imposición de la obligación ahora cuestionada, en cuanto que la empresa es la única obligada a adoptar las medidas necesarias para corregir la situación alterada, no solo del contrato del consumidor afectado por la resolución, sino también a todos los clientes afectados. Considera que la comunidad autónoma goza de competencia para comprobar si, en las condiciones generales de contratación, relativas a los contratos celebrados con los consumidores y usuarios en los diversos sectores (entre ellos, servicios de tracto continuado), se incluyen cláusulas abusivas, de tal forma que se haga efectiva la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores conforme a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y demás normativa aplicable. Alude también a la modificación de este precepto, que se encuentra en fase de tramitación.

Finalmente, por lo que hace al art. 29 de la Ley 6/2019 señala que el legislador extremeño persigue reforzar la protección jurídica del deudor hipotecario cuando este sea un consumidor, sin que pueda prevalecer el art. 242 del Reglamento Hipotecario, por cuanto entiende que no se sobrepone a la normativa dictada en materia de consumo. Nuevamente menciona la modificación acordada en relación a este precepto, en el sentido de clarificar reglamentariamente su aplicación.

8. Mediante providencia de 16 de marzo de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 13 d), 17.2, 28.6 y 29 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.

Conforme ha quedado expuesto en los antecedentes, la demanda considera que los preceptos impugnados no responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de los consumidores y usuarios, en cuanto vulneran las competencias estatales en materia de legislación civil, mercantil y procesal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 8 CE. Además se alega que el art. 29 infringe también las competencias estatales del art. 149.1.11 CE, sobre bases de ordenación del crédito y del art. 149.1.13 CE, respecto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por su parte, la letrada de la Junta de Extremadura ha interesado la pérdida de objeto del recurso interpuesto y, en su defecto, su desestimación. Alude, en cuanto a lo primero, a un acuerdo de la comisión bilateral de cooperación administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, de 27 de diciembre de 2019, en relación con la Ley 6/2019. En virtud de tal acuerdo, aportado a los autos por la representación procesal de la Junta de Extremadura, ambas partes dan por resueltas las discrepancias que dieron lugar a la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, lo que queda condicionado a la introducción en la Ley 6/2019 de las reformas de los preceptos impugnados, en los términos contenidos en el citado acuerdo; reformas que, una vez aprobadas, harían desaparecer el objeto del recurso. En cuanto a los concretos preceptos impugnados estima que la nueva redacción acordada sobre el art. 13 hace que no haya ya infracción competencial alguna, mientras que los restantes preceptos impugnados responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, reconocidas en el art. 9.1.18 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso, y antes de comenzar su resolución, es necesario hacer referencia a dos aspectos.

a) El primero viene dado por la supuesta pérdida de objeto del recurso, al que alude la representación procesal de la Junta de Extremadura, en virtud de un acuerdo de la comisión bilateral de cooperación administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura. En tal acuerdo se habrían pactado las modificaciones a introducir en la redacción o en el desarrollo de los preceptos impugnados, con la finalidad de solventar las diferencias suscitadas respecto a ellos, y así hacer desaparecer sobrevenidamente la controversia planteada.

La STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 6, recuerda la consolidada doctrina constitucional acerca del valor de los acuerdos de las comisiones bilaterales de cooperación, los cuales en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso (en sentido parecido, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3, y también SSTC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 10). Tampoco los eventuales acuerdos de tales comisiones pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en un recurso de inconstitucionalidad (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 6).

Si esa es la doctrina para el caso de acuerdos ya llevados a la práctica, tanto más ha de serlo en un supuesto como el presente en el que la modificación legislativa acordada entre las partes del presente proceso, ni siquiera ha llegado a entrar en vigor en el momento de dictar la presente sentencia. Sin perjuicio de la valoración que tal circunstancia merezca, desde la óptica de los principios de colaboración y lealtad institucional, lo cierto es que las alegaciones en torno al citado acuerdo nada aportan desde la perspectiva discutida en este proceso constitucional, en el que de lo que se

trata es de valorar la adecuación de los preceptos legales impugnados, y todavía vigentes, a la delimitación de competencias que resulta de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Tampoco el abogado del Estado ha desistido del recurso interpuesto, con lo que no queda sino concluir que la controversia competencial suscitada entre las partes se mantiene en los términos en los que fue planteada.

Por lo tanto, esta alegación de la Junta de Extremadura no puede ser tomada en consideración.

b) En segundo término, es preciso delimitar el objeto del recurso en una doble perspectiva:

(i) Respecto al art. 17.2 hay que entender que lo impugnado es únicamente su primer párrafo, al que el abogado del Estado ha ceñido sus alegaciones.

(ii) Por otra parte, el abogado del Estado, al impugnar el art. 29, viene a sugerir que el no impugnado art. 28.2 incurre en la misma infracción constitucional que aquel. Dicha apreciación no puede ser atendida por dos razones, ambas basadas en reiterada doctrina constitucional.

En primer lugar, en los supuestos en los que, como en el presente caso, se acuda al trámite conciliatorio previo contemplado en el art. 33.2 LOTC, el marco de la discrepancia o controversia es el que se establece «en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Este acuerdo es el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» (por todas, STC 134/2020, de 23 de septiembre, FJ 2). En este caso, el acuerdo publicado en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 128, de 29 de mayo de 2019, únicamente alude a los arts. 13, 17.2, 28.6 y 29 de la Ley 6/2019, a los que queda circunscrito el proceso.

En segundo lugar, la demanda no puede ampliar el objeto del recurso (por todas, STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 2), ni tampoco instar la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia que es, cuando proceda, prerrogativa de este tribunal, «sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» (STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2).

3. Tratándose de una controversia competencial, la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, concretando el alcance de los títulos competenciales que la enmarcan. Ello obliga a atender «al contenido de los preceptos controvertidos», así como «al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

La Ley 6/2019 se afirma dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 9.1.18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que atribuye a esta competencia exclusiva en materia de «Consumo. Regulación de las medidas de prevención, protección y defensa de los personas consumidoras y personas usuarias, de sus derechos y de los órganos y procedimientos de mediación. Lucha contra el fraude».

Ese encuadramiento de la Ley 6/2019 no es objeto de discusión por las partes y debe ser confirmado por este tribunal. Los preceptos impugnados establecen diversas medidas cuyo denominador común es regular cuestiones relativas a la protección de los consumidores y usuarios en ámbitos diversos, como las relativas al documento justificativo de la contratación realizada, la consideración de abusivas de determinadas cláusulas contractuales y la notificación de tal condición a los consumidores o el régimen de cesión de créditos hipotecarios. Por tanto, desde un punto de vista general, habrá que atender a «la finalidad sustantiva principal, a la cual se orienta la disposición en entredicho» [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 a)]. Conforme a dicha premisa, podemos considerar que el objeto y finalidad de la regulación que ha sido impugnada es la protección de los consumidores y usuarios; extremo que el abogado del Estado no niega en su recurso, en la medida en que lo que plantea es que las normas dictadas con

esa finalidad protectora exceden del ámbito competencial autonómico y vulneran determinadas competencias estatales.

De conformidad con el mandato recogido en el art. 51 CE, los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. La delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia relativa a la defensa de los consumidores y usuarios no se define de manera expresa en los arts. 148 y 149 CE, por lo que debe considerarse, en principio, como una competencia asumible por las comunidades autónomas en sus Estatutos de Autonomía, tal como efectivamente ha hecho el Estatuto de Autonomía de Extremadura en su art. 9.1.18.

No obstante lo anterior, la asunción como exclusiva de esta competencia por parte de la comunidad autónoma no excluye la capacidad estatal de incidir en la materia, dado que la competencia estatutaria tiene que coexistir con aquellos títulos competenciales que puedan afectar a la misma y que la Constitución reserva al Estado en el art. 149.1 CE.

Es doctrina consolidada que el ejercicio autonómico de la competencia en materia de protección de los consumidores y usuarios ha de tener presente la regulación relativa a otras materias de competencia del Estado. Según dicha doctrina constitucional (por todas SSTC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 3, y 102/2018, de 4 de octubre, FJ 3), las competencias autonómicas en materia de defensa de consumidores y usuarios, no pueden dejar de atemperarse a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, lo que significa que las competencias asumidas por las comunidades autónomas han de respetar el legítimo ejercicio de las del Estado relacionadas en el artículo 149.1 CE. La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 70, recuerda que «la materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda (STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), sin necesidad de que el estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64)».

En concreto, a la vista de lo discutido en el proceso, procede recordar también que la STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 3 B) b), afirma, citando la STC 54/2018, FJ 6 c), que la «estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado». De lo que se trata es de «verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Aun cuando las normas autonómicas «persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE», concretamente en materia civil y mercantil.

Conforme a tales criterios hemos de resolver la controversia aquí planteada, teniendo presente que el abogado del Estado suscita en el recurso que la regulación autonómica no ha respetado los límites que, para el ejercicio de las competencias autonómicas, se derivan de lo dispuesto en diversos títulos estatales, como son los del art. 149.1.6, 8, 11 y 13 CE, singularmente los dos primeros.

4. El primero de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona es el art. 13, ubicado en el título I, relativo a los derechos de los consumidores, y, en concreto, en el capítulo referido a la protección de los intereses económicos y sociales. En él se regula el «documento justificativo de la contratación realizada» al que tienen derecho los consumidores, disponiendo que puede revestir la forma de factura, recibo, justificante o cualquier otro formato siempre que reúna, entre otras, las características previstas en su

impugnado apartado d), según el cual «el documento justificativo puede estar en papel o en cualquier otro soporte, siempre que esté a disposición de la persona consumidora durante la totalidad del plazo legal de garantía».

El abogado del Estado sostiene que el art. 13 d), al establecer como opción y no como obligación, que el documento justificativo de la contratación realizada esté en papel, equiparando la factura en papel a la factura electrónica, contradice la normativa estatal recogida en el art. 63.3 TRLGDCU, en donde se prescribe que «en los contratos con consumidores y usuarios, estos tendrán derecho a recibir la factura en papel. En su caso, la expedición de la factura electrónica estará condicionada a que el empresario haya obtenido previamente el consentimiento expreso del consumidor». Afirma que se trata de una cuestión que no puede ser objeto de regulación autonómica. La letrada de la Junta de Extremadura no ha negado la vulneración competencial denunciada, estimando que la misma quedará subsanada con la reforma del precepto acordada en el seno de la comisión bilateral de cooperación administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura.

El art. 13 d) de la Ley 6/2019 regula las características que ha de tener el documento justificativo de la contratación realizada y permite que sea el empresario el que determine el formato en que el documento justificativo ha de ser entregado, exigiendo únicamente que se encuentre a disposición del consumidor durante un determinado plazo.

Este precepto se aplica a las relaciones entre personas consumidores y empresas, entendiendo por consumidores las personas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión [arts. 1 y 2 a) de la Ley 6/2019]. De un modo similar, el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios considera contratos con consumidores y usuarios los realizados entre un consumidor o un usuario y un empresario (art. 59.1), sometidos, en lo no previsto en él o en leyes especiales, por el derecho común aplicable a los contratos (art. 59.2).

Respecto a un tipo concreto de contrato celebrado con consumidores, la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4 c), indica que «el Derecho de consumo es una materia multidisciplinar y con cierta autonomía que no se integra ni encaja por completo en el Derecho civil, ni en el mercantil y tan siquiera se adapta en su totalidad en el Derecho privado, pues recordemos que el mandato de protección al consumidor está dirigido a todos los poderes públicos. En este sentido el Derecho de consumo constituye *per se* un sistema global de normas, principios, instituciones e instrumentos jurídicos cuya finalidad es garantizar al consumidor frente al empresario una posición de equilibrio en el mercado en todas aquellas relaciones jurídicas y negociales en la que sea destinatario final de los bienes y servicios. Ahora bien, que actualmente el Derecho del consumo haya ganado su propia autonomía no significa que parte de las normas que integran el estatuto del consumidor no gocen de naturaleza civil. Eso ocurre, como se ha adelantado en el fundamento jurídico 2, con el contrato de compraventa con consumidores en el que el comprador actúa un propósito ajeno a su actividad comercial, es decir, por motivos ajenos a una finalidad de lucro que no está relacionada con su oficio, empresa o profesión».

Resulta pues de aplicación aquí la doctrina de la STC 132/2019, FJ 2, según la cual «en el caso del contrato de compraventa ha de primar su carácter civil, pues dirigiendo la atención hacia el consumidor, que es el principal sujeto y protagonista de la protección que dispensa el mandato constitucional, su posición en el contrato de compraventa es típica de las relaciones civiles, porque actúa con una finalidad esencialmente privada y sin ánimo de lucro, de tal suerte que el bien adquirido queda en su propio círculo sin reintroducirlo en el mercado ni destinarlo a su profesión u oficio. Este mismo criterio aparece recogido en el art. 326 del Código de comercio que expresamente excluye que tenga naturaleza mercantil la compraventa de efectos dedicados al consumo del comprador o de persona por cuyo cargo se adquieren».

Por tanto, de la doctrina constitucional dictada en torno a la compraventa de consumo, se desprende el principio de que los contratos celebrados por los consumidores con las empresas tienen, en principio, naturaleza civil a efectos competenciales; y así lo ha considerado también el legislador estatal, por cuanto los define y dispone que se rigen por el derecho común aplicable a los contratos, a la par que afirma que tal regulación se ampara, entre otros, en el art. 149.1.8 CE (disposición final primera 3 TRLGDCU).

Insertada la regulación cuestionada en la materia civil es clara la vulneración competencial en la que incurre, la cual ni siquiera es negada por la representación procesal de la Junta de Extremadura. El Estado ostenta competencia exclusiva en materia de derecho civil, competencia que abarca por entero la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de sus derechos civiles especiales o forales, allí donde existan, y siempre que no se trate de las materias reservadas «en todo caso» al Estado por el propio art. 149.1.8 CE (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FFJJ 17 a 19; 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1; 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1, y 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6). Por otra parte, la pertenencia de las normas relativas a los contratos de consumo a la materia civil hace que deba confrontarse con la reserva estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales a que hace referencia el art. 149.1.8 CE (como, por otro lado, ya declararon las SSTC 71/1982 y 132/2019, en relación a la compraventa de consumo).

El precepto impugnado regula las obligaciones del empresario y los correlativos derechos del consumidor en punto a la justificación documental de la contratación realizada; contrato que ya hemos insertado en la materia civil. Por consiguiente, esta regulación, emanada de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio (a salvo de la competencia en materia de «conservación, defensa y protección del Fuero de Baylío e instituciones de derecho consuetudinario», prevista en el art. 9.4 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que no concurre en el presente caso), invade la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y además, en cuanto altera el régimen de derechos y obligaciones de las partes del contrato en lo relativo a la forma de acreditar la contratación realizada, afecta a las bases de las obligaciones contractuales, reservadas en todo caso al legislador estatal (SSTC 71/1982, FFJJ 17 a 19, y 132/2019, FJ 6). Se trata, por tanto, de la regulación de cuestiones que no pueden ser contempladas en la norma autonómica.

La misma conclusión se alcanza si se aplica el criterio de la STC 54/2018, FJ 9 a), según la cual, la competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios habilitaría al legislador autonómico para incluir, a efectos meramente informativos, los datos que deban contener las facturas. Sin embargo, so pena de vulnerar las competencias estatales, el precepto autonómico habría de limitarse, en este caso, a hacer una reproducción o reiteración fiel de la norma estatal, lo que no se ha producido.

Así pues, el art. 13 d) de la Ley 6/2019., al establecer como opción y no como obligación que el documento justificativo de la contratación realizada esté en papel, contradice la normativa estatal recogida en el art. 63.3 TRLGDCU que es de aplicación a los contratos celebrados entre un consumidor y un empresario, y dictada al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1.6 y 8 CE. La regla estatal prescribe que en los contratos celebrados por los consumidores y usuarios, el empresario está obligado a entregar un documento justificativo en papel. Para que el empresario pueda sustituir dicho documento por una factura electrónica, es preciso que el consumidor o usuario manifieste de forma expresa su conformidad con dicha sustitución, de tal modo que la opción por uno u otro formato depende de la decisión de este. El art. 13 d) no se ajusta al esquema descrito, pues niega al consumidor extremeño un derecho que la norma estatal le reconoce, en cuanto que equipara la factura en papel a la factura electrónica y, por tanto, deja la opción por una u otra a disposición del empresario.

Consecuentemente el art. 13 d) de la Ley 6/2019 es inconstitucional y nulo.

5. Procede ahora resolver las impugnaciones relativas a los arts. 17.2 y 28.6, relativos a las cláusulas abusivas incluidas en determinados contratos.

a) El art. 17 de la Ley 6/2019, al regular el clausulado de los contratos a suscribir entre consumidores y empresas, afirma en el párrafo primero del apartado segundo, al que el abogado del Estado ha ceñido sus quejas, que «se considerará, en todo caso, cláusula abusiva la renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos, así como a los derechos de retracto y tanteo en contratos de créditos o préstamos de cualquier índole».

La demanda alega que este primer párrafo del apartado segundo del art. 17 de la Ley 6/2019 está configurando un nuevo supuesto legal de cláusula abusiva, contraviniendo con ello la doctrina constitucional que afirma que la consideración de una cláusula contractual como abusiva, en la medida en que incide sobre la validez del contrato, está reservada al Estado. La letrada de la Junta de Extremadura ha negado la vulneración denunciada, tanto por considerarla amparada en las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, como por apreciar que la norma se limita a trasladar previsiones que ya se establecen en el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (arts. 8, 10 y 86) y en la normativa de la Unión Europea.

La STC 54/2018 vino a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos del Código de consumo de Cataluña, entre ellos el art. 251-6, por cuanto, al enumerar una serie de cláusulas consideradas abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios, invadía las competencias estatales, al estimar que «una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo en esta área del derecho, innovaciones» corresponde al Estado ex artículo 149.1.8 CE.

Concretamente, en su fundamento jurídico 8 señala que «desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, hemos dejado sentado que el fenómeno de las cláusulas abusivas, aun siendo capital para la defensa de los consumidores y usuarios, forma parte de la competencia estatal ex artículo 149.1.8 CE: [s]i los preceptos tuvieran que interpretarse en el sentido de que establecen una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo, en esta área del derecho, innovaciones en lo que es –y debe ser– una regulación general, como comprendida en lo que dispone el art. 149.1.8 de la Constitución, la conclusión tendría que ser la de negar competencia al legislador autonómico, pues el tratamiento de la materia, y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado. El decidirse por la técnica de la cláusula definitoria general, entendiendo que son abusivas aquellas que entrañan en el contrato una posición de desequilibrio en el comportamiento contractual en perjuicio de los consumidores, o por la técnica de listado de cláusulas abusivas, o por la de complementar la cláusula general definitoria con una lista de cláusulas abusivas, y cuál es la sanción que comportan –que son temas capitales en el Derecho de la contratación–, requiere regulaciones uniformes, sin que pueda invocarse el título competencial del art. 10.28 del Estatuto del País Vasco, pues prevalece aquí el preferencial del precepto constitucional que hemos dicho, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, a salvo la propia de la comunidad autónoma en el ámbito del derecho civil, foral o especial. La regulación de las condiciones generales de contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal (FJ 14). En el mismo sentido, la STC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 b) determinó, que establecer a través de un sistema de listado de exclusiones lo que se entiende por cláusulas abusivas en un determinado tipo de contrato, tratándose de un tema capital del derecho de contratación, queda comprendido dentro del título competencial del artículo 149.1.8 CE, que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que ha de prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa del consumidor y del usuario».

Conforme a dicha doctrina la determinación normativa de las cláusulas que deben considerarse abusivas es una cuestión que compete exclusivamente al Estado, el cual debe delimitar tanto el concepto de cláusula abusiva, como definir las que cumplen tal

condición (al respecto, arts. 82 y ss. TRLGDCU). Concepto que no puede quedar a disposición de una norma autonómica que, al amparo de la competencia en materia de protección de los consumidores y usuarios, califique a todos los efectos como abusivas determinadas cláusulas, con independencia de si tienen o no tal consideración en la normativa estatal aplicable.

Por tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, esta impugnación debe ser estimada, por cuanto el párrafo impugnado atribuye la condición de abusiva a la cláusula de renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos, regulando el contenido de una categoría cuya delimitación corresponde en exclusiva al Estado.

No impiden alcanzar esta conclusión las alegaciones de la Junta de Extremadura acerca de la reproducción o traslación al derecho autonómico de lo previsto en normas estatales o de la adecuación del precepto al derecho de la Unión Europea.

Respecto a lo primero, nada hay en el precepto que indique que la supuesta reproducción únicamente tiene efectos informativos, por lo que, sin necesidad de entrar a examinar si tal traslación efectivamente se produce, es de aplicación la doctrina según la cual «la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la comunidad autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que – lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, y 8/2016, de 21 de enero, FJ 3). Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [STC 54/2018, FJ 6 c)].

En cuanto a lo segundo, las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas [por todas STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 6 a)].

Por lo tanto, el primer párrafo del art. 17.2 de la Ley 6/2019 es inconstitucional y nulo.

b) En segundo lugar se impugna el art. 28.6 que, al regular los contratos de tracto continuado, dispone lo siguiente:

«6. Si alguna de las cláusulas de un contrato de prestación de servicios de tracto continuado es declarada abusiva, la empresa debe informar de ello a las/os clientes con contratos vigentes que la incluyan y debe comunicarles que esta cláusula dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial. Esta comunicación debe hacerse constar, al menos, en la factura o liquidación inmediatamente posterior a la declaración de abusividad.»

El abogado del Estado alega, por un lado, que se vulnera el art. 149.1.8 CE en la medida en que el precepto considera la abusividad como vicio *per se* de una cláusula, cuando existen casos en los que, de serlas, lo son únicamente por causas exógenas al contrato, como podría ser una insuficiencia de información. Por otra parte, el precepto impugnado obliga a inaplicar con carácter general, y en relación con todos los contratos de tracto continuado vigentes, las cláusulas incluidas en un determinado contrato que hayan sido declaradas abusivas en el marco de tal contrato. Obligación de no aplicación que extiende los efectos de una sentencia a contratos distintos de aquel que motivó el pronunciamiento judicial, vulnerando las competencias estatales en materia de legislación procesal. La letrada de la Junta de Extremadura se ha opuesto a tal planteamiento, señalando que la comunidad autónoma es competente para sancionar la utilización de cláusulas abusivas en los contratos con consumidores y usuarios, y que la finalidad del precepto es, a partir de la declaración de abusividad de una cláusula en los términos de la resolución o sentencia judicial, imponer una serie de obligaciones mínimas a la empresa que ha introducido dicha cláusula en los contratos celebrados con los consumidores.

El adecuado examen de la impugnación planteada exige diferenciar los contenidos de este art. 28.6.

El precepto se refiere a los contratos de prestación de servicios de tracto continuado, respecto a los que prescribe, en primer lugar, la obligación de informar de la existencia de una cláusula declarada abusiva a los clientes con contratos vigentes que la incluyan.

Se trata de un deber de información que en nada afecta a la competencia estatal para determinar el carácter abusivo de las cláusulas contractuales, ni tampoco interfiere en el ámbito material del contrato, ni modifica la posición jurídica de las partes. Por el contrario, se enmarca en el ámbito del derecho de los consumidores y usuarios a la protección frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos [art. 8.1 b) TRLGDCU] y en el derecho a la información, regulado en el art.17.1 TRLGDCU, que obliga a los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, a asegurar que los consumidores y usuarios dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos. El precepto impugnado, al imponer al empresario la obligación de poner en conocimiento de sus clientes la declaración del carácter abusivo de una cláusula, viene así a concretar la genérica previsión de la norma estatal, en un ámbito en el que la comunidad autónoma ostenta competencias, que, en esta ocasión, se han ejercido sin menoscabo o perturbación de las estatales.

Sin embargo, a la anterior obligación de información, el precepto añade una segunda, consistente en comunicar a los clientes que una concreta cláusula incluida en su contrato, y que ha sido declarada abusiva, «dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial».

Esta segunda previsión del precepto impugnado persigue hacer extensivos los efectos de la declaración del carácter abusivo de una determinada cláusula en un contrato a todos aquellos en vigor que contengan esa misma cláusula, en los que, por mandato expreso del precepto autonómico, dejará de aplicarse de forma generalizada, debiendo el empresario informar de ello a los clientes.

Este inciso incurre en una doble vulneración competencial.

Vulnera, por un lado, las competencias estatales en materia de legislación civil, a cuyo amparo, y según acabamos de exponer en el apartado a) de este fundamento jurídico, corresponde al Estado delimitar tanto el concepto de cláusula abusiva como los efectos que produce en un contrato la inclusión de una cláusula de tal carácter (art. 83 TRLGDCU).

Por otra parte, al disponer la inaplicación de la cláusula en todos los contratos regula los efectos de la sentencia o decisión judicial que la declaró abusiva, por cuanto hace extensivos *ex lege* sus efectos a contratos distintos de aquel que motivó el pronunciamiento judicial, con lo que infringe las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

La legislación procesal es una «competencia general» del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a), y 13/2019, FJ 2 b)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; y una competencia autonómica «de orden limitado» circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 16 B)].

El art. 9.1.5 del Estatuto de Autonomía atribuye a la comunidad autónoma la competencia exclusiva sobre «Normas procesales derivadas del derecho propio», conforme a la doctrina constitucional, no es una competencia «vinculada a la garantía y promoción del derecho sustantivo autonómico, sino una salvedad competencial que solo se justifica caso por caso» [STC 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 7 i), citando la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5].

Corresponde «al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas

‘necesarias especialidades’» [SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a)]. Para entender justificada la aplicación de la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones. Primero, «ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades». Segundo, «hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico». Finalmente, «ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales» [STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b) y doctrina allí citada].

La aplicación de esta doctrina conlleva que la competencia para dictar esta norma no pueda encontrarse amparada en la salvedad prevista en el art. 149.1.6 CE. La letrada de la Junta de Extremadura no ha justificado una peculiaridad del derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse el inciso cuestionado, ni ha razonado cuáles son las especialidades procesales, ni, en consecuencia, argumentado acerca de la eventual conexión directa entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal.

Procede, pues, estimar la impugnación y declarar que el inciso «y debe comunicales que esta cláusula dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial» del art. 28.6 de la Ley 6/2019 es inconstitucional y nulo.

6. Finalmente se cuestiona el art. 29, relativo a la titulización de créditos, el cual dispone que:

«1. Se consideran créditos titulizados aquellos préstamos hipotecarios concertados por personas consumidoras, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con una entidad financiera que se halle sujeta a la supervisión del Banco de España, que con posterioridad hayan sido cedidos por cualquier título a un fondo de titulización de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y en la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre régimen de sociedades y fondo de inversión inmobiliaria y sobre fondos de titulización hipotecaria, así como la normativa que la desarrolla.

2. Las entidades financieras descritas en el apartado anterior que pretendan realizar una cesión a un fondo de titulización deberán informar con carácter previo, por escrito y de manera fehaciente a la persona deudora del crédito hipotecario.

3. La notificación de esta información contendrá todos los datos que permitan la identificación de manera sencilla y comprensible: a) De la cesión, transmisión o titulización del crédito. b) De los datos de la entidad cesionaria. c) De la fecha prevista para dicha constitución. d) De cuando los datos figuren en un documento en el que se haga referencia a más de un crédito, identificar el documento, página o anexo donde figuren concretamente los datos que afectan a la persona consumidora. e) Del precio de la transmisión, incluyendo las costas que le hubiera ocasionado y los intereses del precio de conformidad con lo establecido en el artículo 1535 del Código civil.»

Para el abogado del Estado el precepto autonómico lleva a cabo una delimitación conceptual de la noción de «crédito titulizado», imponiendo a la entidad financiera que pretenda llevar a cabo la titulización la obligación de informar previamente y por escrito al deudor hipotecario y detallando el modo concreto en que debe notificarse la información. De este modo, la ley extremeña establece una regulación que incide de manera directa en el ámbito de una operación financiera como es la titulización de créditos y, con ello, en el de los préstamos hipotecarios a los que se refiere dicha operación. Cuestiones ambas que conectan materialmente con las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación de la actividad económica. La letrada de la Junta de

Extremadura defiende, en cambio, que la competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios permite reforzar la protección jurídica del deudor hipotecario.

El régimen jurídico de las denominadas titulaciones está fijado por la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, que regula esta cuestión en sus arts. 15 a 42. La Ley 5/2015, se afirma, dictada de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.6, 11 y 13 CE (disposición final undécima). A dicha titulación de créditos, en cuanto relativos a créditos hipotecarios, les resulta también de aplicación las previsiones de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, modificada por la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, y el Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, de desarrollo de la anterior. El objeto de las titulaciones de los créditos hipotecarios es su cesión, a un fondo de titulación (con salida del balance de la entidad de crédito), en forma de títulos garantizados con los activos de los créditos concedidos y susceptibles de negociación en los mercados de capitales a cambio de un precio financiado por un bono emitido por el propio fondo, con el fin de obtener recursos líquidos para la entidad de crédito. En el caso concreto de la titulación hipotecaria se trata de la conversión de créditos hipotecarios en valores susceptibles de ser enajenados a un tercero. Estos créditos hipotecarios pueden ser movilizados mediante la emisión de las denominadas cédulas, bonos o participaciones hipotecarias (arts. 11 a 18 de la Ley 2/1981 y 13 a 34 del Real Decreto 716/2009).

No contienen estas tres normas estatales previsión alguna relativa a la obligación de las entidades financieras que pretendan ceder un préstamo hipotecario a un fondo de titulación de informar de esta circunstancia al deudor de dicho préstamo. Ello se compadece adecuadamente con el régimen general aplicable a la cesión de créditos que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 1526 y siguientes del Código civil, puede realizarse sin el consentimiento y aun sin el conocimiento del deudor. Siempre teniendo presente que la transmisión del crédito, cuando tales créditos concedidos son objeto de titulación, no puede causar perjuicio al deudor hipotecario, el cual, caso de que desconozca la cesión, queda en todo caso liberado con el pago hecho al acreedor originario (art. 1527 del Código civil).

De la doctrina de la STC 54/2018, FFJJ 6 c) y 9, que reitera la STC 13/2019, FJ 3 C), se deriva que el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, tienen como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual; o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas, ya que, en caso contrario, se estaría adentrando a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1.6 y 8 CE, lo que bastaría para concluir en su inconstitucionalidad. En aplicación de esta doctrina, la STC 54/2018 declaró la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos del Código de consumo de Cataluña. El ya mencionado art. 251-6, al enumerar una serie de cláusulas consideradas abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios, que invadía las competencias estatales por cuanto que «una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo en esta área del derecho, innovaciones» corresponde al Estado ex artículo 149.1.8 CE (FJ 8). También el art. 262-6.2, que fijaba en catorce días naturales el plazo de la oferta vinculante del prestamista, invadía las competencias del Estado: «los preceptos que afectan y modulan el régimen de perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos pertenecen a la titularidad estatal, ex artículos 149.1.6 y 8 CE» [FJ 9 a)]. Igualmente el art. 263-2.4, que disponía que el prestamista no podrá conceder el crédito o préstamo hipotecario, si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo: «La norma catalana introduce en efecto una prohibición de contratar que desborda el ámbito competencial autonómico, pues [...] este tiene como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas» [FJ 9 d)]. Por su parte, por razones similares, la STC 13/2019, FJ 3 C), declaró inconstitucionales el art. 4 y la disposición adicional única de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de

julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, en la medida en que establecían un determinado régimen obligacional del fiador en los préstamos con garantía hipotecaria para la compra de vivienda y una regulación sustantiva, relativa al importe que ha de pagar el deudor para liberarse del crédito hipotecario sobre vivienda.

La introducción *ex novo* de obligaciones en una relación contractual privada también sucede aquí, por cuanto el precepto extremeño modifica el régimen del préstamo hipotecario en cuanto que impone a una de las partes, el cedente de un crédito hipotecario; una obligación de notificación hasta ahora no regulada que se corresponde con un correlativo derecho de información sobre la transmisión, que la norma autonómica otorga al consumidor que ha obtenido el crédito hipotecario ahora cedido. El art. 29 de la Ley 6/2019 delimita un concepto de titulización a partir del cual construye y regula una obligación de información, que ha de hacerse por escrito y de modo fehaciente, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción grave (art. 73.41) sancionable con multa de 3001 a 15000 €, pudiendo sobrepasar esta cantidad, hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los bienes y servicios objeto de infracción (art. 75.1). En definitiva, lo que es un derecho para el consumidor se convierte en deber de la entidad financiera, cuyo incumplimiento puede ser objeto de una sanción administrativa por parte de las autoridades autonómicas.

Esta obligación impuesta a una de las partes en un supuesto concreto no se vincula con derechos que vengan reconocidos en normas aprobadas por el legislador estatal, competente para regularlos. Este ha reconocido la renunciabilidad del derecho del deudor a tomar conocimiento de la cesión del crédito hipotecario, en los términos previstos en el art. 242 del Reglamento hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 y con independencia de que tal renunciabilidad no pueda ser impuesta al consumidor so pena de ser considerada abusiva por limitar sus derechos (art. 85.4 TRLGDCU y sentencia 792/2009, de 16 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Supremo).

La imposición de la obligación de informar previamente a la persona deudora del crédito hipotecario responde a la finalidad de proteger a los consumidores, pero incurre en la misma infracción competencial que ya apreciamos en las sentencias que acabamos de mencionar. Se trata de una cuestión que afecta a las relaciones contractuales privadas, en cuanto se refiere a la regulación de nuevos derechos, los del deudor cedido, y obligaciones, la de la entidad financiera cedente, en el seno de un contrato de crédito hipotecario. Por tal motivo, su regulación ha de entenderse reservada al Estado, no pudiendo la comunidad autónoma imponer un deber en este sentido, amparándose para ello en sus competencias en materia de consumo. Conforme al canon ya expuesto anteriormente, la comunidad autónoma no puede, al ejercer sus competencias sobre dicho sector material, dejar de acomodar su normativa a la que el Estado ha dictado al amparo de sus competencias exclusivas, como son las que derivan de los arts. 149.1.6 y 8 CE.

Por tanto, el art. 29 de la Ley 6/2019 es inconstitucional y nulo. También lo es, por conexión o consecuencia *ex art.* 39.1 LOTC, el art. 76.41 que tipifica como infracción grave «la no notificación en plazo por las entidades que hayan cedido un crédito a un fondo de titulización previsto en el artículo 29 de la presente ley».

La estimación de este primer motivo de inconstitucionalidad hace que no resulte ya necesario pronunciarse sobre las restantes vulneraciones que la demanda imputa a este concreto precepto de la Ley 6/2019.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 13 d), 17.2, 28.6 y 29 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, y, en consecuencia, declarar:

1.º Que los arts. 13 d), el primer párrafo del art. 17.2, el inciso «y debe comunicarles que esta cláusula dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial», del art. 28.6 y los arts. 29 y 76.41 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, son inconstitucionales y nulos.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.