

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL***El TC declara inconstitucionales preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura***

[TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 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 titulación de créditos y, por conexión o consecuencia, de la tipificación como infracción administrativa de la no comunicación de cesión de créditos a fondos de titulación.](#)

Objeto del recurso de inconstitucionalidad - Controversia competencial - Obligación de entregar el documento justificativo de la contratación en papel - Es competencia del Estado establecer qué cláusulas son abusivas - Los efectos de la declaración de abusividad de una cláusula no se extienden a todos los contratos que la contengan - Inconstitucionalidad de la obligación de informar al deudor de la titulación de créditos– Fallo de la STC (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Carlos Zunzunegui).

Objeto del recurso de inconstitucionalidad: “[...] 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. [...]”

Controversia competencial: “[...] [L]a 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. [...] 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. [...] [A] la vista de lo discutido en el proceso, procede recordar [...] 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» [...] Conforme a tales criterios [...] 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. [...]"

Obligación de entregar el documento justificativo de la contratación en papel: “[...] El primero de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona es 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 [...]. [L]os 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 [...]. 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 [...]. [A]demás, 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 [...] 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. [...]” **Énfasis añadido**

Es competencia del Estado establecer qué cláusulas son abusivas: “[...] Procede ahora resolver las impugnaciones relativas a los arts. 17.2 y 28.6, relativos a las cláusulas abusivas incluidas en determinados contratos. [...] 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 [...] 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. [...] «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, [...] 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 [...]. 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** [...] 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, [...] 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. [...] el primer párrafo del art. 17.2 de la Ley 6/2019 es inconstitucional y nulo. [...] **Énfasis añadido.**

Los efectos de la declaración de abusividad de una cláusula no es extienden a todos los contratos que la contengan: [...] En segundo lugar se impugna el art. 28.6 que, al regular los contratos de tracto continuado, dispone lo siguiente: [...]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 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. [...] 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 [...]. 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 [...] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [...] 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» [...].** 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’» [...] 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 comunicarse 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. [...]” **Énfasis añadido**

Inconstitucionalidad de la obligación de informar al deudor de la titulación de créditos: “[...] Finalmente se cuestiona el art. 29, relativo a la titulación 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 titulación [...]. 2. Las entidades financieras descritas en el apartado anterior que pretendan realizar una cesión a un fondo de titulación 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 titulación 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.» [...] 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. [...] En el caso [...] 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 [...] 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. [...] 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. [...] 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. [...] **La imposición de la obligación de informar previamente a la persona deudora del crédito hipotecario [...] [s]e 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.** [...] Por tanto, el art. 29 de la Ley 6/2019 es inconstitucional y nulo. [...] **Énfasis añadido**

Fallo de la STC: “[...] 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”. [...] **Énfasis añadido**

[Texto completo de la sentencia](#)
