



## **LAS CCAA NO PUEDEN HACER POLÍTICA CONSUMERISTA CON EL DERECHO PRIVADO DE CONTRATOS\***

**(A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2021, de 18 de marzo  
de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 6835-2019)**

*Elena Trujillo Villamor*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 14 de junio de 2021*

El Tribunal Constitucional en la sentencia 72/2021, de 18 de marzo de 2021 se ha pronunciado sobre el 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 (en adelante, Ley 6/2019)<sup>1</sup>, estimando parcialmente el recurso y declarando que los preceptos 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.

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato; de la Ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN-31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC).

<sup>1</sup> BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2019.



## 1. Obligatoriedad u opción de la factura en papel (art. 13.d)

El artículo 13.d de la Ley 6/2019 establece que las personas consumidoras tienen derecho a recibir la factura, recibo o justificante en papel o en cualquier otro soporte. Esta disposición implica dos derechos que parecen contradecir la normativa estatal. Según este artículo, en Extremadura los consumidores tendrán el derecho a recibir la factura en cualquier formato ya sea en papel o en formato electrónico y de esta opción nace el derecho de los empresarios que podrán elegir como quieren emitir la factura.

Si se acude a la normativa estatal, el artículo 63.3<sup>2</sup> del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCU)<sup>3</sup>, establece un derecho y una obligación distintas y contrapuestas a las estipuladas en Extremadura. La disposición fija el derecho del consumidor a recibir la factura en papel y solo a recibirla en formato electrónico cuando así lo escoja el propio consumidor bajo su consentimiento expreso, lo que implica una obligación para el empresario que tiene que emitir la factura en papel sin poder elegir su emisión en formato electrónico salvo que expresamente lo haya consentido el consumidor.

La normativa estatal prevé la obligatoriedad de la factura en papel y de manera excepcional en formato electrónico, en cambio, en Extremadura se priva al consumidor de este derecho y otorga al empresario el derecho a escoger como emite dicha factura. De esta forma la normativa autonómica quita al consumidor extremeño su derecho a recibir la justificación documental de su contrato en papel que el propio Estado sí le otorga.

Con esta evidente contradicción entre normativa estatal y autonómica argumenta su inconstitucionalidad la Abogacía del Estado alegando a mayor abundamiento, que la facturación electrónica no puede ser regulada por normativa autonómica sino es para reproducir lo indicado en la normativa estatal, cosa que no ocurre en este supuesto. Para este artículo, la Junta de Extremadura acepta la extralimitación competencial.

Para argumentar esta extralimitación competencial que estima el TC trae a colación la doctrina constitucional en torno a la compraventa establecida en la sentencia 132/2019, en la cual se desprende el principio de que los contratos celebrados por los consumidores con las empresas tienen, en principio, naturaleza civil a efectos competenciales.

---

<sup>2</sup> «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. La solicitud del consentimiento deberá precisar la forma en la que se procederá a recibir la factura electrónica, así como la posibilidad de que el destinatario que haya dado su consentimiento pueda revocarlo y la forma en la que podrá realizarse dicha revocación».

<sup>3</sup> BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2007.



Por lo que entiende el TC que una vez se enmarca estas relaciones en materia civil, queda evidenciada la vulneración competencial ejercida por la Junta de Extremadura en este precepto. El Estado ostenta competencia exclusiva en materia de derecho civil.

El artículo impugnado establece un nuevo derecho al empresario y despoja de otro al consumidor en torno a la justificación documental del contrato, y como este contrato ha sido enmarcado dentro de la materia de derecho civil, el TC concluye que existe invasión de las competencias estatales, y además, perturba el régimen de derechos y obligaciones de las partes del contrato en lo relativo a la forma de acreditar la contratación realizada, afectando a las bases de las obligaciones contractuales, reservadas en todo caso al Estado.

De esta manera sentencia el TC que el artículo 13.d) de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura es nulo e inconstitucional.

## **2. Establecimiento de cláusula abusiva (art.17.2)**

El artículo 17.2 de la Ley 6/2019 establece como cláusula abusiva toda renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos.

La Abogacía del Estado indica que la regulación de lo que deba entenderse por cláusulas abusivas ya sea con una cláusula definitoria de lo que es una cláusula abusiva o a través de un listado de dichas cláusulas es competencia estatal, indicando que el régimen de las cláusulas contractuales abusivas debe ser unificado y único para toda España.

El TC determina que el establecimiento normativo sobre qué cláusulas deben ostentar la calificación de abusivas en perjuicio del consumidor es una cuestión exclusivamente competente del Estado. Solo podrá el Estado establecer qué es una cláusula abusiva y así se haya su definición en los arts. 82<sup>4</sup> y ss del TRLGDCU.

---

<sup>4</sup> «1. Se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente y todas aquéllas prácticas no consentidas expresamente que, en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor y usuario, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato.

2. El hecho de que ciertos elementos de una cláusula o que una cláusula aislada se hayan negociado individualmente no excluirá la aplicación de las normas sobre cláusulas abusivas al resto del contrato.

El empresario que afirme que una determinada cláusula ha sido negociada individualmente, asumirá la carga de la prueba.

3. El carácter abusivo de una cláusula se apreciará teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes o servicios objeto del contrato y considerando todas las circunstancias concurrentes en el momento de su celebración, así como todas las demás cláusulas del contrato o de otro del que éste dependa.

4. No obstante lo previsto en los apartados precedentes, en todo caso son abusivas las cláusulas que, conforme a lo dispuesto en los artículos 85 a 90, ambos inclusive:

- a) vinculen el contrato a la voluntad del empresario,
- b) limiten los derechos del consumidor y usuario,
- c) determinen la falta de reciprocidad en el contrato,



La normativa autonómica no encuentra amparo competencial para establecer qué cláusulas son abusivas, incluso a pesar de que en virtud de la consideración normativa estatal sean consideradas como tal. Así, fija el TC «El tratamiento de establecer una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado».

En consideración a la argumentación expuesta por el TC estima la impugnación del artículo, ya que atribuye la calificación de abusiva a una cláusula contractual, en este caso, a la renuncia de la comunicación de cesión de créditos.

De esta manera sentencia el TC que el artículo 17.2 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura es nulo e inconstitucional.

### **3. Efectos de la declaración judicial de cláusula abusiva (art. 28.6)**

El artículo 28.6 de la Ley 6/2019 establece la obligación para el empresario de informar a los consumidores que tengan contratos de prestación de servicios de tracto continuado vigentes si alguna de las cláusulas contractuales es declarada abusiva. El segundo inciso del precepto reza de esta forma «esta cláusula dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial».

La Abogacía del Estado argumenta que no se puede establecer esta obligación de información al empresario porque es competencia estatal. Considera que no solo la determinación de la noción de cláusula abusiva es exclusivamente materia de regulación del Estado sino también los efectos que produce su incorporación en los contratos.

Relativo al segundo inciso donde se establecen los efectos *erga omnes* de la declaración como abusiva de una cláusula, en la normativa estatal el art. 83 del TRLGDCU<sup>5</sup> establece que la nulidad afecta únicamente al contrato en que dicha cláusula abusiva se incorporó, en cambio, en la Ley 6/2019 se fija que, si una cláusula de un contrato de prestación de servicios de tracto continuado es declarada abusiva, todos los consumidores que tengan estos contratos en vigor con cláusulas idénticas o similares (no indica el precepto de la Ley 6/2019 si debe guardar completa identidad o únicamente similitud material) también

- 
- d) impongan al consumidor y usuario garantías desproporcionadas o le impongan indebidamente la carga de la prueba,
  - e) resulten desproporcionadas en relación con el perfeccionamiento y ejecución del contrato, o
  - f) contravengan las reglas sobre competencia y derecho aplicable».

<sup>5</sup> «Las cláusulas abusivas serán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas. A estos efectos, el Juez, previa audiencia de las partes, declarará la nulidad de las cláusulas abusivas incluidas en el contrato, el cual, no obstante, seguirá siendo obligatorio para las partes en los mismos términos, siempre que pueda subsistir sin dichas cláusulas».



lo son. La Abogacía del Estado argumenta que esto constituye que la declaración de abusividad es un vicio *per se*, vedando la opción a que en otros contratos dicha cláusula pueda no resultar abusiva.

En la práctica podría ocasionar, más que una protección al consumidor un perjuicio. Así podría suceder que tras la declaración judicial de abusividad de una cláusula de un contrato particular, solo calificada así por circunstancias externas al contrato, la aplicación de la nulidad de dicha cláusula a todos los demás contratos que la tengan incorporada pueda empeorar la posición jurídica de algunos consumidores que en ningún caso hubiesen querido la eliminación de la cláusula.

La Junta de Extremadura alega que goza de competencias para corregir la situación de desequilibrio en la que se encuentra el consumidor sin establecer la obligación del empresario de información relativa a la declaración de abusividad de los contratos de tracto continuado.

El TC se pronuncia de forma diferenciada para este precepto. Por un lado, se pronuncia en lo relativo a la obligación de informar de la declaración de abusividad y por otro se pronuncia sobre la aplicabilidad a todos los contratos cuando en un único contrato se declara judicialmente abusiva una cláusula.

Relativo a la obligación de información, el TC dictamina que dicha obligación establecida en la normativa autonómica no invade competencia estatal alguna, ya que no califica cláusulas abusivas ni altera el régimen base de derechos y obligaciones de la relación contractual, ni modifica la posición jurídica de las partes. De acuerdo al art. 17.1 del TRLGDCU<sup>6</sup> los poderes públicos tienen la obligación, en el ámbito de sus competencias, de garantizar que los consumidores ostenten la información necesaria para un eficaz ejercicio de sus derechos. Por lo que el TC dictamina que la estipulación de la obligación de informar sobre la clasificación de abusividad de una cláusula es una concreción de la previsión general estatal. De esta manera, el TC no haya en esta ocasión menoscabo en las competencias estatales.

Sin embargo, para el segundo inciso de este precepto, el TC difiere en su no apreciación de vulneración competencial y al contrario de lo que sucede con la primera parte de este artículo 28.6 observa una doble vulneración competencial.

De un lado, vulnera las competencias estatales en materia de legislación civil, al igual que ocurría con el artículo 13.d), ya que afecta a las bases de las obligaciones contractuales y

---

<sup>6</sup> «Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la formación y educación de los consumidores y usuarios, asegurarán que estos dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos y velarán para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado».



en virtud de la inclusión de estos contratos dentro de la materia del derecho civil, es exclusivamente competente para legislar sobre ello el Estado en virtud del art. 149.1.8 CE.

Paralelamente, vulnera las competencias estatales en materia de legislación procesal en virtud del art. 149.1.6 CE, ya que considera inaplicable la cláusula judicialmente declarada abusiva para todos los contratos indiferentemente de que no hayan sido parte del proceso judicial ni el motivo de la declaración de abusividad.

De esta manera sentencia el TC que el segundo inciso del art. 28.6 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura es nulo e inconstitucional.

#### **4. Obligación de informar la cesión de un crédito e irrenunciabilidad (art. 29)**

El artículo 29 de la Ley 6/2019 establece una definición propia del concepto de crédito titulado, regula el deber de la entidad financiera de informar con carácter previo, por escrito y de manera fehaciente a la persona deudora del crédito hipotecario. De relevancia en dicho artículo el establecimiento del deber de las entidades financieras de informar a la persona deudora de un crédito hipotecario la cesión a un fondo de titulización, incluido el precio de la transmisión<sup>7</sup>.

Aunque el art. 29 no establece si el deudor puede o no renunciar a este derecho a ser informado, puede interpretarse que el objetivo de la normativa es la imposibilidad de

---

<sup>7</sup> «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 1.535 del Código Civil».



renuncia por parte del deudor al establecer una sanción para el empresario si no cumple con este deber de información.

La Abogacía del Estado alega que la normativa autonómica califica estos créditos sin tener en cuenta su calificación estatal establecida en la legislación mercantil, donde no se exige que la entidad financiera deba informar al deudor de cesión alguna. Argumenta el Estado que al tratarse de materia civil se trata de una competencia exclusiva del estado y, por ende, la comunidad carece de competencias no pudiendo ampliar de ninguna forma la normativa relativa a este tipo de créditos.

Este crédito encuentra regulación en el Reglamento Hipotecario<sup>8</sup> y en su artículo 242 se establece que el contrato de cesión del crédito hipotecario debe darse a conocer, salvo que el deudor hubiese renunciado. Esta disposición parece contrariar el precepto autonómico que convierte esta información en irrenunciable en Extremadura, frente a su renunciabilidad en el Derecho común estatal.

El TC declara que existe una modificación de la regulación estatal relativa al préstamo hipotecario, ya que establece una obligación irrenunciable que no se halla en la legislación mercantil para la entidad financiera y a su vez estipula un derecho para el consumidor que deberá ser informado en todo caso sobre la cesión de su crédito hipotecario. A pesar de que el TC entiende la finalidad de imponer esta obligación de informar previamente como un aumento de protección a los consumidores vulnera el reparto competencial.

Al igual que ocurría con el art. 13.d) y el art. 28.6 se está regulando por normativa autonómica las bases de las obligaciones contractuales, estableciendo nuevos derechos y obligaciones y afectando a la posición jurídica de las partes en un contrato enmarcado en materia civil, por lo que esta materia está reservada al Estado.

De esta manera sentencia el TC que el art. 29 y su correlativa sanción administrativa recogida en el art. 76.41 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura son nulos e inconstitucionales.

---

<sup>8</sup> BOE núm. 106, de 16 de abril 1947.