

PROPUESTA DEL VICECONSEJERO DE SALUD SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE ACCESO ESTABLECIDOS EN LAS INSTRUCCIONES DE COORDINACIÓN PARA ASEGURAR LA HOMOGENEIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN EN CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013.

En virtud de lo establecido en el *Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía*, y dando cumplimiento a las *Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo*, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto:

ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN DE PRESTAMOS Y CRÉDITOS HIPOTECARIOS SOBRE LA VIVIENDA.

- TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SERÁN ACCESIBLES.**

RELACIÓN DE DOCUMENTOS:

1. Informe de 11/6/2014, de la Secretaría General de Consumo, sobre el trámite de audiencia a la ciudadanía y la valoración de las alegaciones.
2. Informe de observaciones de 7/10/2013, de la Unidad de Igualdad de Género, al informe de evaluación de impacto de género.
3. Test de 4/7/2013, de evaluación de la competencia.
4. Informe de 9/6/2014, de la Dirección General de Presupuestos.
5. Informe de 10/10/2013, de la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.
6. Informe 7/10/2013, del Consejo Andaluz de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.
7. Informe de 16/10/2013, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
8. Informe de 18/10/2013, del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
9. Informe de 23/10/2013, del Consejo Andaluz de Concertación Local.
10. Informe de 1/7/2014, de la Secretaría General Técnica
11. Informe de 28/10/2014, del Gabinete Jurídico.
12. Dictamen núm. 7/2014 de 27/11/2014, del Consejo Económico y Social de Andalucía.
13. Dictamen núm. 889/2014, de 19/12/2014, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Se remite la presente propuesta, con fecha 26 de junio de 2015, al objeto de su tramitación.

Fdo.: Martín Blanco García
El Viceconsejero de Salud



INFORME DE VALORACIÓN SOBRE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS EN EL TRÁMITE DE AUDIENCIA, DE CONSULTA Y DE INFORMES PRECEPTIVOS AL QUE SE HA SOMETIDO EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA.

Por este órgano directivo se está tramitando la disposición de carácter general indicada en el encabezamiento.

Con fecha 17 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se concedió -durante un plazo de 15 días- trámite de audiencia a la ciudadanía a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupa o las representa y cuyos fines guardan relación con la materia objeto de regulación reglamentaria por tratarse de una disposición que afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía.

Transcurrido dicho plazo, en la siguiente tabla se relacionan los organismos y entidades a los que se ha dado trámite de audiencia y si se han recibido observaciones a la fecha del presente informe:

ORGANISMOS Y ENTIDADES	RESULTADO DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA
FEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y AMAS DE CASA AL-ANDALUS	11/10/2013 Recibido SGC:15/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
FEDERACIÓN DE CONSUMIDORES EN ACCIÓN FACUA-ANDALUCÍA	14/10/2013 Recibido SGC: 15/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
UNIÓN DE CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA, UCA-UCE	08/10/2013 Recibido SGC: 08/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS, AUSBANC	NO CONTESTA
ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE BANCAS, CAJAS Y SEGUOS DE ANDALUCÍA (ADICAE)	NO CONTESTA
CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS D ANDALUCÍA	22/10/2013 Recibido SGC: 23/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA BANCA, AEB	11/10/2013 Recibido SGC:14/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, FAMP	NO CONTESTA
COLEGIO NOTARIAL DE ANDALUCÍA	23/10/2013 Recibido SGC: 23/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
ASOCIACIÓN FORO DE JURISTAS EXPERTOS EN DERECHO DE CONSUMO	08/10/2013 Recibido SGC: 10/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
PLATAFORMA DE AFECTADOS POR LA HIPOTECA, PAH	NO APORTAN SUS OBSERVACIONES POR ESCRITO SE MANTIENE REUNIÓN CON ELLOS EL 11/11/2013
PLATAFORMA STOPDESAHUCIOS	NO CONTESTA
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO, CECA	24/10/2013 Recibido SGC: 24/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES

Asimismo se remitió el proyecto de Decreto para consulta -por un plazo máximo de 10 días- a las entidades y órganos que se relacionan a continuación, a fin de emitir posibles sugerencias al texto, todo ello de conformidad con el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre:

ORGANISMOS Y ENTIDADES	RESULTADO DEL TRÁMITE DE CONSULTA
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE	04/10/2013 Recibido SGC:10/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA	16/10/2013 Recibido SGC: 22/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO Y NOTARIADO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA	NO CONTESTA
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO	30/10/2013 Recibido SGC: 04/11/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11/10/2013 Recibido SGC: 14/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA	NO CONTESTA
CONSEJERÍA DE TURISMO Y COMERCIO	NO CONTESTA
CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR	28/10/2013 Recibido SGC: 29/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA	15/10/2013 Recibido SGC: 31/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES	02/10/2013 Recibido SGC: 08/10/2013 NO REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL	30/10/2013 Recibido SGC: 05/11/2013 NO REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	07/10/2013 Recibido SGC: 10/10/2013 NO REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	NO CONTESTA

Asimismo se han recabado los siguientes informes preceptivos:

ORGANISMOS Y ENTIDADES	RESULTADO DEL INFORME
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	09/06/2014 REALIZA OBSERVACIONES
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10/10/2013 Recibido SGC: 21/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES	18/10/2013 Recibido SGC: 29/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL	23/10/2013 Recibido SGC:25/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA	03/10/2013 Recibido SGC: 07/10/2013 REALIZA OBSERVACIONES
CONSEJO ANDALUZ DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN	NO CONTESTA

En cuanto al informe de impacto de género, por este órgano directivo se elaboró dicho informe y se sometió a la Unidad de Igualdad de Género de esta Consejería, y el informe de observaciones evacuado el 7 de octubre de 2013 por esa Unidad, se ha remitido al Instituto Andaluz de la Mujer de la Consejería de Presidencia e Igualdad con fecha 12 de noviembre de 2013.

Por su parte, por la Secretaría General Técnica de esta Consejería se ha procedido a solicitar los informes de:

- Dirección General de Presupuestos
- Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos

Las observaciones formuladas han sido valoradas por este órgano directivo en el sentido que se especifica en las fichas que se adjuntan como ANEXO a este informe.

El presente informe de valoración se emite a los efectos del artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Sevilla, a 11 de junio de 2014
LA SECRETARÍA GENERAL DE CONSUMO



Edo. Dolores Muñoz Carrasco.

de Consumo
SEVILLA

ANEXO**FICHAS DE LAS OBSERVACIONES PLANTEADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA.****Trámite de audiencia, de consultas y de informes preceptivos****ÍNDICE**

1. Federación de Consumidores y Amas de Casa, AL-ANDALUS.
2. Federación de Consumidores en Acción, FACUA-Andalucía.
3. Unión de Consumidores de Andalucía, UCA-UCE.
4. Confederación de Empresarios de Andalucía.
5. Asociación Española de la Banca, AEB.
6. Colegio Notarial de Andalucía.
7. Asociación Foro de Juristas Expertos en Derecho de Consumo.
8. Confederación Española de Cajas de Ahorro, CECA.
9. Instituto Nacional de Estadística, INE.
10. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
11. Consejería de Hacienda y Administración Pública (Intervención General y Secretaría General de Hacienda)
12. Consejería de Justicia e Interior.
13. Consejería de Presidencia.
14. Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
15. Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.
16. Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
17. Consejo Andaluz de Concertación Local.
18. Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Ficha 1**FEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y AMAS DE CASA, AL-ANDALUS****OBSERVACIONES**

1. Al artículo 6.1 del Anteproyecto de ley alegan que las expresiones “actuar honesta y profesionalmente”, pueden dar lugar a interpretaciones subjetivas y solicita su revisión. Igualmente propone concreción en lo referente a las circunstancias de las personas usuarias y avalistas, señalando “circunstancias personales y económicas... atendiendo a su nivel de conocimiento en materia de crédito hipotecario”.
2. Al artículo 6.2 del Anteproyecto de ley proponen modificar el texto en los siguientes términos: “Las entidades prestamistas llevarán a cabo prácticas para la concesión responsable de préstamos y créditos hipotecarios a las personas consumidoras y usuarias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”.
3. Respecto a la rúbrica del Título II consideran conveniente que en el mismo se haga referencia expresa a la persona avalista.
4. Al artículo 7.6 proponen que se haga mención expresa a que los avalistas firman en esta condición y no en la de titulares o cotitulares, además de la repercusión que conlleva el hecho de que el titular principal deje de abonar el crédito o préstamo hipotecario.
5. Al artículo 8.2 i) proponen la conveniencia de completar el contenido del mismo con una remisión expresa al artículo 20 de la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
6. Al artículo 9.3 proponen hacer remisión a un anexo que contuviese el diseño del cartel informativo, determinando las características del mismo, que aseguren que sea legible y entendible para la persona consumidora y usuaria.
7. Al artículo 10.1 proponen concretar el término “suficiente” que se refiere a la información precontractual.
8. Al artículo 10.3 d) proponen reforzar su contenido con una referencia expresa a la artículo 14.1b)3º de la Ley 2/2009, de 31 de marzo.
9. Al artículo 10.3 m) proponen modificar la redacción: “Derecho de la persona consumidora a la libre elección de notario”.
10. Al artículo 10.3 n) consideran insuficiente el plazo de tres días hábiles para examinar el proyecto de documento contractual o escritura pública, proponiendo uno mayor.
11. Al artículo 10.3 o) proponen una mayor concreción de la expresión “las implicaciones correspondientes a la persona consumidora y usuaria”.
12. Al artículo 12.1 proponen modificar el texto en los siguientes términos: “... u otros que sean a cargo de la persona consumidora y usuaria aun cuando la operación no llegue a formalizarse, siempre y cuando se trate de servicios efectivamente prestados por las entidades prestamistas o servicios de intermediación”.
13. El artículo 14.7 lo consideran reiterativo con el apartado 6.
14. Al artículo 16.2 proponen una mayor concreción de la expresión “subsanaarla con suficiente antelación”
15. Al artículo 16.4 proponen ampliar el segundo párrafo en los siguientes términos: “Las condiciones contractuales se redactarán con concreción, claridad y sencillez, debiendo resultar comprensibles y legibles para las personas consumidoras y usuarias, evitando resaltar o utilizar tecnicismos que les generen confusión, el reenvío a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la formalización de la operación o la omisión de información esencial y determinante para la toma de una decisión informada y formada sobre la contratación”.
16. A la rúbrica del Título IV proponen que se añada “vías de reclamación” y que además se incluya un nuevo artículo dentro de este título que verse sobre dicho extremo.
17. A la disposición adicional primera proponen que se recoja de una forma más concreta y ambiciosa la realización de planes de inspección anuales en el ámbito de las entidades que intervienen que la contratación hipotecaria.
18. A la disposición adicional segunda proponen la inclusión de un plazo máximo para la elaboración del modelo de contrato hipotecario de confianza.
19. A la disposición final primera proponen que, en concordancia con el art. 72 de la ley 13/2003, se incluyese como infracción grave, el no cumplir con la información legal obligatoria al consumidor antes de la

contratación.

20. Proponen incluir en una disposición final la creación de una Comisión Técnica de Desarrollo Reglamentario de la ley, y el establecimiento de plazos para el mismo

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No entendemos procedente atender esta observación en lo relativo a la revisión de los términos "actuar honesta y profesionalmente", en tanto se trata de los criterios de actuación por los que deben regirse las entidades prestamistas y los servicios de intermediación, al igual que por los de buena fe objetividad e imparcialidad, como así también se encuentran recogidos en este artículo. Si entendemos procedente atender esta observación, en lo relativo a concretar las circunstancias del consumidor que ha de ser tenidas en cuenta y para ello se incluye la expresión "de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley", que alude a las explicaciones adecuadas que deben suministrarse a lo largo de todo el proceso contractual, las cuales deberán adaptarse a las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario.
2. Entendemos procedente atender esta observación, dado que son los términos en los que se pronuncia la Ley 2/2011, de 4 de marzo y se modifica el art 6.2 según lo propuesto.
3. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto no todos los artículos se aplican a los avalistas (no se aplican los referidos a las comunicaciones comerciales y publicidad ni a la información precontractual).
4. No entendemos procedente atender esta observación, ya que las explicaciones adecuadas a que se refiere este artículo se suministran durante todo el proceso contractual, y abarcan a toda la información que en cada momento se vaya suministrando con independencia de su contenido. Además, en el artículo 11.7 ya se indica que "En el supuesto de que en el préstamo o crédito se contemple la necesidad de que exista alguna persona avalista, ésta recibirá la misma información personalizada establecida para la persona consumidora y usuaria, debiendo firmarla, informándole también de las obligaciones específicas y de las responsabilidades que asume en el supuesto de impago del deudor principal, con la advertencia expresa de si la persona avalista es o no solidaria respecto a éste, así como de las consecuencias de la renuncia, en su caso, al beneficio de excusión y división".
5. No entendemos procedente atender esta observación; el artículo 8 de esta Ley es más concreto y detallado que el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, al que se alude, el cual, en cualquier caso, es de aplicación, de acuerdo con el artículo 2.3 de esta Ley y que fue a su vez modificado de acuerdo con la Ley 29/2009 de 30 de diciembre.
6. Entendemos procedente atender esta observación y se añade a esta ley un Anexo II que contiene el modelo de cartel informativo a que hace referencia este artículo.
7. No entendemos procedente atender esta observación concretar que se entiende como información suficiente no haría sino ir en contra de la protección del consumidor cuyas características y situación varía de un caso a otro. El término suficiente ha de ser entendido en el propio contexto del artículo en el que se inserta e interpretarlo de acuerdo con la finalidad que se persigue alcanzar que no es otra que permitir al consumidor valorar la posible suscripción del contrato.
8. No entendemos procedente atender esta observación ya que se hace una remisión general a la Ley 2/2009, de 31 de marzo en el artículo 2.3 de nuestro Anteproyecto.
9. Se entiende procedente tener en cuenta esta observación y se modifica el texto del artículo 10.3 m) en los términos propuestos.
10. No entendemos procedente atender esta observación, por considerar que carecemos de competencia para ello, al tratarse de una competencia exclusiva estatal. No obstante, se ha incorporado la expresión "al menos", que permite, que voluntariamente, amplíen el plazo previsto en la normativa vigente a nivel estatal respetando el mínimo existente.
11. No entendemos procedente atender esta observación; las implicaciones se concretan en la redacción de los puntos que se citan seguidamente, a modo de advertencias para la persona consumidora.
12. No entendemos procedente atender esta observación; la expresión empleada consiste en una fórmula abierta que de cabida a otros gastos que se puedan generar durante el proceso de contratación. Lo que prevemos en este artículo, en su tercer apartado, es que si se realizan directamente por la entidad prestamista operaciones que sean de cargo de la persona consumidora, será necesario que tenga lugar la aceptación previa y expresa de ésta, así como que se facilite la factura correspondiente.
13. No entendemos procedente atender esta observación; en el apartado 6 se establece que consumidor y

avalista recibirán el resultado de su respectiva evaluación y en el 7 que, en caso de evaluación positiva del deudor principal, se dará comunicación al avalista para que conozca que la operación puede llevarse a buen término y llegar a vincularle.

14. No entendemos procedente atender la observación; es evidente que el documento subsanado deberá estar disponible para la persona consumidora con al menos con tres días de antelación a la formalización de la escritura.

15. Entendemos procedente atender la observación, y se hacen los cambios oportunos.

16. No entendemos procedente atender la observación; la rúbrica de este título obedece al contenido y lo regulado en el artículo 18.

17. No entendemos procedente atender la observación; ya se vienen realizando campañas de inspección y control sobre este tipo de entidades. Entendemos adecuada la referencia indicada en esta disposición.

18. Se atiende esta observación en el sentido de indicar un plazo para promover la elaboración. No puede establecerse un plazo para su elaboración porque la misma no va a depender de la voluntad única de la Administración, sino de las distintas partes citadas en la disposición modificándose el texto de esta disposición en estos términos.

19. Se atiende esta observación, incluyendo en el artículo 72.1 como infracción grave el incumplimiento de deberes de información en la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros.

20. No entendemos procedente atender la observación; habría que valorar si la norma, además de lo previsto en la habilitación normativa, y por los motivos en ella expuestos, es susceptible de desarrollo reglamentario. En caso de que se decida desarrollar reglamentaria la Ley, se valorará la existencia de esta Comisión.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN

1. De lo contemplado en el punto 1 anterior se redacta el artículo 6.1 en los siguientes términos: "1. En el proceso de contratación de préstamos o créditos hipotecarios, las entidades prestamistas y los servicios de intermediación han de actuar de buena fe, con objetividad, con imparcialidad, honesta y profesionalmente, facilitando información de forma correcta, completa, veraz, objetiva y adaptada a las circunstancias de las personas consumidoras y usuarias y avalistas, en su caso, *de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley.*"

2. De lo contemplado en el punto 2 anterior se redacta el art 6.2 en los siguientes términos: "2. Las entidades prestamistas *llevarán a cabo prácticas para* la concesión responsable de préstamos y créditos hipotecarios a las personas consumidoras y usuarias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible."

3 al 5. No proceden cambios.

6. Se elabora el anexo II que contiene el modelo de cartel informativo. ANEXO II *Cartel informativo del IDEP La persona consumidora y usuaria que desee concertar un préstamo hipotecario sobre la vivienda tiene derecho a que se le entregue un Índice de Documentación de Entrega Preceptiva (IDEP), en el que se relacionen todos los documentos que se le han de suministrar de forma obligatoria hasta su formalización. Ley X/2014, de X de XXX, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda (BOJA de XX de XXXX)*

7 y 8. No proceden cambios.

9. De lo contemplado en el punto 9 anterior se redacta el art 10.3 m) en los siguientes términos: "m) El derecho de la persona consumidora y usuaria a la libre elección de notario, de acuerdo con el artículo 126 del Decreto 2 junio 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado".

10 al 14. No proceden cambios.

15. De lo contemplado en el punto 15 anterior se redacta el segundo párrafo del art 16.4 en los siguientes términos: "Las condiciones contractuales se redactarán con concreción, claridad y sencillez, con posibilidad de comprensión directa, sin reenvíos a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la conclusión del contrato, debiendo resultar comprensibles y legibles para las personas consumidoras y usuarias, evitando resaltar o utilizar tecnicismos que les generen confusión o la omisión de información esencial y determinante para la toma de una decisión informada y formada sobre la contratación".

16 y 17. No proceden cambios.

18. La disposición adicional segunda relativa al *modelo de contrato hipotecario de confianza queda*

redactada en los siguientes términos: "La Consejería competente en materia de Consumo, *en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de esta norma*, promoverá la elaboración, junto con las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y empresariales más representativas, y el Colegio Notarial de Andalucía, de un modelo de contrato hipotecario de confianza."

19. El apartado doce de la disposición final primera por la que se modifica la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía queda redactado en los siguientes términos: "Doce. El apartado 1 y 3 letra c) del artículo 72 quedan con la siguiente redacción: "1. Todas las acciones u omisiones recogidas en el artículo anterior tendrán la calificación de infracciones leves a excepción de la infracciones 1ª, cuando afecte a la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros, 5ª y 13ª, del apartado 2, infracciones 2ª y 3ª del apartado 3, infracción 12ª del apartado 4, infracción 1ª y 2ª del apartado 6, infracciones 1ª, 2ª, 3ª, si no fuese atendido un segundo o posteriores requerimientos, 4ª y 5ª del apartado 7, que inicialmente tendrán la calificación de graves"."

20. No proceden cambios.

Ficha 2**FEDERACIÓN DE CONSUMIDORES EN ACCIÓN FACUA- ANDALUCÍA****OBSERVACIONES**

1. Proponen que se mencione expresamente en la Exposición de Motivos el cumplimiento del trámite de audiencia al CCUA haciendo referencia a su Decreto regulador.
2. Proponen incluir en la Exposición de Motivos, entre las razones de oportunidad de esta Ley, las sentencias falladas respecto a las cláusulas abusivas (STS de 9 de mayo de 2013).
3. Proponen tanto una mayor concreción de cómo en la práctica van a ejercerse las facultades de control de las cláusulas que la Ley reconoce al fedatario público con respecto al cumplimiento de los requisitos de información como que se prevea un mecanismo de control que fiscalice el cumplimiento de estos requisitos.
4. Proponen la revisión de todos los artículos que vinculan los servicios y productos accesorios a la mejora del préstamo ya que constituye una excepción sujeta a un alto grado de discrecionalidad por parte la banca.
5. Ponen de manifiesto los riesgos de una efectiva aplicación del texto propuesto debido al uso de términos jurídicos indeterminados que puedan generar confusión e interpretaciones diversas de la norma. Ejemplo: 3, 4, 6.2, 8.2.h), 12.5, 13.1, 14.4 y 5, 16.3 y 4, 18.4, 21 o el art. 7.1.
6. Respecto al artículo 1 proponen sustituir "garantizar la protección" por la expresión "ampliar y mejorar el ámbito de protección y seguridad". Considera que el término "garantizar" puede resultar incierto, en la medida que la sola existencia de la norma no garantiza su cumplimiento, siendo más idóneo y ajustado a la realidad que el objeto de esta ley sea es de ampliar y mejorar el ámbito de protección y seguridad de los consumidores en la suscripción de estos productos. También considera que el objeto de este artículo puede entrar en contradicción con las definiciones contempladas en el artículo 4 a).
7. En relación al artículo 4 a) propone suprimir "para la adquisición de una vivienda". Para evitar dudas en la interpretación de la norma y dificultades en su aplicación, la norma debe desplegar sus efectos abarcando el mayor nivel de protección a los consumidores finales que contratan un préstamo o crédito hipotecario con garantía real sobre su vivienda con independencia de que dicho préstamo haya ido destinado o no a la adquisición de la misma.
8. En relación al artículo 6 se propone concretar las circunstancias de personas usuarias y avalistas, es decir, que se especifique "circunstancias personales y económicas...atendiendo a su nivel de conocimiento en materia de crédito hipotecario".
9. Respecto a la rubrica del Título II proponen incluir en la misma a la persona avalista.
10. Respecto al artículo 7 consideran indeterminado el concepto de "explicaciones adecuadas".
11. Respecto al artículo 8.2 no consideran correcto que si en las comunicaciones comerciales o publicidad no se indica un tipo de interés o cifra alguna no se exija toda la información básica. Por otro lado, proponen que en el apartado h) de este artículo 8.2 se indique expresamente los dos supuestos, tanto si la garantía del préstamo recae sobre los bienes hipotecados como si lo hace sobre todos los bienes del patrimonio del deudor.
12. Respecto al artículo 9 proponen que se pueda incorporar mediante un anexo el modelo de cartel informativo, determinando las características del mismo que aseguren que sea legible y entendible.
13. Respecto al artículo 10.3 d) consideran que al hacer referencia a los productos swaps, clips, o instrumentos análogos, la norma les da cobertura y permite que se vinculen a créditos y préstamos hipotecarios destinados a consumidores finales, ya que suelen ir enmascarados como una especie de seguro de cobertura de tipos de interés. Se trata de productos complejos que son impuestos de manera abusiva por las entidades bancarias.
14. Respecto al artículo 10.3 n) consideran insuficiente el plazo de 3 días hábiles para examinar el proyecto de documento contractual o escritura pública. Plantea la ampliación de dicho plazo.
15. En relación al artículo 11.3 y los requisitos para la validez de la tasación: que esté certificada por tasador homologado y que la misma no esté caducada; consideran que el primero está claro y respecto a la certificación que debería ser suficiente la identificación clara del tasador con sus datos y firma; en cuanto a la caducidad, ésta no está regulada y será la entidad bancaria quien decida su plazo de validez.
16. En relación al artículo 11.4 plantea su disconformidad respecto de la aceptación por la norma de la cláusula suelo como una más del contrato.
17. En relación al artículo 12.1 considera de interés que se concreten cuáles van a ser los gastos que van a cargo de la persona consumidora y usuaria, así como determinar qué gestiones administrativas de la

operación van a suponer un coste para el consumidor.

18. En cuanto a su apartado 5 relativo a los requisitos para la validez de la tasación, que esté certificada por tasador homologado y que la misma no esté caducada, considera que el primero está claro, y respecto a la certificación debería ser suficiente la identificación clara del tasador con sus datos y firma, y respecto de la caducidad, no está regulada y será la entidad bancaria quien decida su plazo de validez.

19. En relación al artículo 18 considera que debería recogerse de forma expresa en un artículo qué administración es la competente para la tramitación de las quejas y reclamaciones derivadas de los incumplimientos de esta norma y por tanto la Administración obligada a hacerla cumplir.

20. Respecto a la Disposición Adicional Primera considera necesario que la Administración Andaluza refuerce el control y supervisión del mercado y persiga las prácticas y las cláusulas abusivas, sobre todo y fundamentalmente en este ámbito de actividad.

21. Respecto a la Disposición Final Primera considera adecuado calificar como infracciones graves las relacionadas con incumplimientos de los deberes de información legal y obligatoria al consumidor. Considera insuficiente la cuantía de las multas, para lo cual propone aumentar las mismas. Además considera que todo el régimen sancionador establecido en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, debería ser revisado con mayor detenimiento.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Se entiende procedente atender esta observación, incluyendo en la Exposición de Motivos la referencia propuesta.

2. No entendemos procedente atender esta observación, pues no parece oportuno hacer referencia a una Sentencia del Tribunal Supremo, única de este órgano hasta el momento en esta materia, y que afecta en exclusividad a las cláusulas suelo.

3. No procede atender esta observación; en los apartados anteriores se indica cómo proceder en cada caso, ya sea comunicándolo al consumidor y a la Administración de Consumo, o bien denegando la autorización o inscripción de las escrituras públicas, todo ello en el marco de la normativa reguladora de los Notarios y de los Registradores de la Propiedad y de lo indicado en las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado citadas.

4. No entendemos procedente atender esta observación; la redacción de este artículo se ha modificado para atender a lo previsto en la reciente Directiva europea, incidiendo en la parcela informativa.

5. No entendemos procedente atender esta observación; aunque a lo largo del texto de la norma se emplean algunas expresiones que pudieran resultar algo ambiguas, se ha tratado en la medida de lo posible de materializarlas en obligaciones concretas de las entidades prestamistas.

6. No entendemos procedente atender esta observación en lo relativo a sustituir la expresión "garantizar la protección", toda vez que el objeto alude a la finalidad de la norma, es decir, lo que se pretende alcanzar con la regulación contenida en ella, estableciendo los mecanismos e instrumentos necesarios para ello, motivo por el que vemos acertado mantener su redacción. Por el contrario, si entendemos atender esta observación en el sentido de que la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda y se da nueva redacción al art 4 a).

7. Entendemos procedente atender esta observación en el sentido de que la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda y se da nueva redacción al art 4 a).

8. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la expresión "de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley", que alude a las explicaciones adecuadas que deben suministrarse a lo largo de todo el proceso contractual, las cuales deberán adaptarse a las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario.

9. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto no todos los artículos se aplican a los avalistas (no se aplican los referidos a las comunicaciones comerciales y publicidad ni a la información precontractual).

10. No entendemos procedente atender esta observación. No se pueden concretar las explicaciones que ha de recibir una persona concreta apriorísticamente, y de forma pormenorizada, sino que va a depender principalmente de las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria a la que se dirijan, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario. "Adecuadas" quiere decir adaptadas a las circunstancias del consumidor, lo que implica que las haya

entendido y pueda adoptar una decisión informada.

11. No entendemos procedente atender esta observación en relación a la inclusión de toda la información básica incluso en el caso de que en la publicidad no haya una referencia al precio, es decir, cuando se trata de una publicidad general, en abstracto o genérica; no parece adecuado exigir el contenido mínimo previsto en este artículo ni que la información sea tan pormenorizada en ese caso. Por otro lado sí entendemos procedente atender esta observación en relación al apartado h) del artículo 8.2 y modificar su redacción en los términos propuestos.

12. Se considera oportuno aceptar esta alegación, por cuanto puede redundar en la claridad de la información que se facilite a las personas consumidoras. Además, se va a anexar en esta norma un modelo de IDEP para que sirva de referencia a las entidades prestamistas.

13. No entendemos procedente atender esta observación; la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, en su artículo decimonoveno, sobre instrumentos de cobertura del riesgo de tipo de interés de los préstamos hipotecarios, señala que las entidades de crédito informarán a los deudores hipotecarios con los que hayan suscrito préstamos a tipo de interés variable, sobre los instrumentos, productos o sistemas de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés que tengan disponibles. La contratación de la citada cobertura no supondrá la modificación del contrato de préstamo hipotecario original, y que las entidades ofrecerán a quienes soliciten préstamos hipotecarios a tipo de interés variable al menos un instrumento, producto o sistema de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés. Es decir, la normativa bancaria ampara la existencia de estos productos, y obliga a las entidades a ofrecerlos a sus clientes. Con el artículo 24 de la Orden 2899/2011, el 14.2 b) de la ley 2/2009, y la regulación de esta Ley, se ofrece una mayor transparencia en la información a recibir sobre estos instrumentos y sus características. Carecemos de competencia para prohibir estos productos, por ello, incidimos en la faceta informativa, para evitar que se conviertan en abusivos. Además, se hace referencia expresa a la Ley 2/2009 en el artículo 2.3 de esta norma. Por otra parte, se modifica ligeramente la redacción de esta letra para acentuar que estos productos no son obligatorios.

14. No entendemos procedente atender esta observación, por entender que carecemos de competencia para ello, por tratarse una competencia exclusiva estatal. No obstante, se ha incorporado la expresión "al menos", que permite, que voluntariamente, amplíen el plazo previsto en la normativa vigente a nivel estatal respetando el mínimo existente.

15. No entendemos procedente atender esta observación; el artículo 3 bis I de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del Mercado hipotecario, redactado por el apartado cuatro del artículo 4 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (B.O.E. 15 mayo), exige que la tasación esté certificada. En los mismos términos se pronuncia la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, que, además, señala en su artículo 62.4 que "los informes y certificados caducarán, necesariamente, a los seis meses contados desde la fecha en que haya sido emitido el informe".

16. No entendemos procedente atender esta observación; las cláusulas suelos existen como tales, dentro de la legalidad y con el reconocimiento de la normativa vigente, tanto de la Orden de 5 de mayo de 1994 sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, como en la Orden 2899/2011. Además, la Sentencia de Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013 reconoce también esta legalidad, y su carácter abusivo se condiciona a la falta de requisitos de transparencia que habrán de apreciarse caso por caso.

17. No entendemos procedente atender esta observación; la expresión empleada consiste en una fórmula abierta que de cabida a otros gastos que se puedan generar durante el proceso de contratación. Lo que prevemos en este artículo, en su tercer apartado, es que si se realizan directamente por la entidad prestamista operaciones que sean de cargo de la persona consumidora, será necesario que tenga lugar la aceptación previa y expresa de ésta, así como que se facilite la factura correspondiente.

18. Respecto a lo alegado al apartado 5 de este artículo 12, no entendemos procedente atender esta observación; para el caso de que se vaya a titularizar el préstamo, el artículo 3 bis I de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del Mercado hipotecario, redactado por el apartado cuatro del artículo 4 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, señala que las entidades de crédito, incluso aquellas que dispongan de servicios propios de tasación, estarán obligadas a aceptar cualquier tasación de un bien aportada por el cliente, siempre que sea certificada por un tasador homologado de conformidad con lo previsto en la presente Ley y no esté caducada. En relación con ello, para el caso de que se vaya a titularizar

el préstamo, la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, señala en su artículo 62.4 que "los informes y certificados caducarán, necesariamente, a los seis meses contados desde la fecha en que haya sido emitido el informe". Y en el artículo 63 de esa Orden se regulan los requisitos de los certificados.

19. No entendemos procedente atender la observación. El artículo 21 de esta ley, sobre infracciones y sanciones, establece que "la contravención de las normas previstas en esta Ley se sancionará conforme a lo previsto en el Título II, Capítulo IV de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía".

20. No entendemos procedente atender la observación; ya se vienen realizando campañas de inspección y control sobre este tipo de entidades. Entendemos adecuada la referencia indicada en esta disposición, si bien se ha optado por modificar la redacción inicial.

21. Se atiende esta observación, incluyendo en el artículo 72.1 como infracción grave el incumplimiento de deberes de información en la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros e igualmente se eleva la cuantía de las multas.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. De acuerdo con lo contemplado en el punto 1 anterior se incluye en la Exposición de Motivos el siguiente párrafo: "En la tramitación de esta norma se ha cumplimentado el trámite de audiencia preceptiva al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, de acuerdo con el artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía."

2 al 6: No procede cambios.

7. Se da nueva redacción al artículo 4 a), eliminando la referencia a "para la adquisición de una vivienda" sustituyéndola por "sobre la vivienda": "a) Persona consumidora y usuaria: toda persona física o jurídica que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario *sobre la vivienda*."

8. Se modifica el artículo 6. 1 que queda redactado en los siguientes términos: "1. En el proceso de contratación de préstamos o créditos hipotecarios, las entidades prestamistas y los servicios de intermediación han de actuar de buena fe, con objetividad, con imparcialidad, honesta y profesionalmente, facilitando información de forma correcta, completa, veraz, objetiva y adaptada a las circunstancias de las personas consumidoras y usuarias y garantes en su caso, *de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley*."

9 y 10: No proceden cambios.

11. Se da nueva redacción al apartado h) que pasa a ser apartado g), del art 8.2, que queda redactado en los siguientes términos: "g) La indicación expresa de si la garantía del préstamo se hará efectiva solamente sobre los bienes hipotecados, no alcanzando la responsabilidad del deudor a los demás bienes de su patrimonio, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley Hipotecaria, *o si, por el contrario, responde con todos sus bienes presentes y futuros conforme al artículo 105 de dicha Ley y el 1911 del Código Civil*."

12. Se elabora el anexo II que contiene el modelo de cartel informativo conforme se ha indicado en alegaciones de AL ANDALUS.

13. No proceden cambios.

14. De acuerdo con lo contemplado en el punto 14 anterior se modifica la redacción del artículo 10. 3 n) en los siguientes términos: "El derecho a examinar el proyecto de escritura pública en el despacho del notario autorizante, y disponer gratuitamente de una copia del mismo con una antelación de *al menos* 3 días hábiles a su formalización ante el mismo".

15 al 20: No proceden cambios.

21. Los apartados Doce y Trece de la disposición final primera por la que se modifica la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, quedan redactados en los siguientes términos:

"Doce. El apartado 1 y 3 letra c) del artículo 72 quedan con la siguiente redacción: "1. Todas las acciones u omisiones recogidas en el artículo anterior tendrán la calificación de infracciones leves a excepción de la infracciones 1ª, cuando afecte a la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros, 5ª y 13ª, del apartado 2, infracciones 2ª y 3ª del apartado 3, infracción 12ª del apartado 4, infracción 1ª y 2ª del apartado 6, infracciones 1ª, 2ª, 3ª, si no fuese atendido un segundo o posteriores requerimientos, 4ª y 5ª del apartado 7, que inicialmente tendrán la calificación de graves."

"Trece. El artículo 74 queda con la siguiente redacción: "Artículo 74. Cuantía de las multas. 1. Las

infracciones serán sancionadas con multas comprendidas entre los siguientes importes máximos y mínimos: a) Infracciones muy graves: entre 60.001 y 1.000.000 euros. b) Infracciones graves: entre 5.001 y 60.000 euros. c) Infracciones leves: entre 200 y 5.000 euros.”

Ficha 3**UNIÓN DE CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA, UCA-UCE****OBSERVACIONES**

1. Cuestionan si entra dentro de las funciones propias de los fedatarios públicos determinar la existencia o no de cláusulas abusivas en la documentación que se les aporte, advierten de la inexistencia de un mecanismo de control de la actuación de dichos profesionales y cuestionan que los mismos puedan denegar la autorización o inscripción de las escrituras cuando se incumpla la normativa vigente.
2. Echan en falta en el texto la prohibición expresa de vincular la concesión de la hipoteca a la contratación de productos y servicios accesorios.
3. Plantean la extensión de la protección que otorga esta Ley no sólo a la contratación hipotecaria sino a otros productos y servicios financieros como las participaciones preferentes.
4. Respecto al art 5 proponen que sería deseable el establecimiento de los mecanismos de prueba, puesto que la práctica ha demostrado que pueden ser falseados.
5. En cuanto al art 6 consideran que el concepto "información adaptada a las circunstancias de las personas ..." ha de ser clarificado y especificado.
6. En cuanto al art 7 consideran que el concepto "explicaciones adecuadas" ha de ser clarificado y especificado.
7. Respecto al art 8 considera que la figura del avalista debería ser incluida en los mismos términos que la persona consumidora o usuaria en lo que se refiere a la recepción de información.
8. Considera que, ya sea en el propio artículo o en anexo, deberían haberse especificado las características del cartel referenciado en el art. 9.3, en cuanto a tamaño, visibilidad... etc.
9. En relación al art 10.3 n) entienden necesario una ampliación del plazo durante el cual la persona consumidora o usuaria puede revisar la copia del documento contractual antes de su firma.
- 10.- En relación a la Disposición Adicional Segunda consideran que sería adecuado el establecimiento de un plazo para la elaboración del previsto contrato hipotecario de confianza.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No entendemos procedente atender la observación; está dentro del ámbito de las funciones propias de los fedatarios públicos determinar la existencia o no de cláusulas abusivas en la documentación que se les aporte, como así se desprende del artículo 84 TRLGDCU, que establece que no autorizarán ni inscribirán aquellos contratos en los que se pretenda la inclusión de cláusulas declaradas nulas por abusivas en sentencia inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Por tanto, respecto a las declaradas como tales e inscritas no hay duda de que sea así. En cuanto al resto, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 1-10-2010 y de 13-9-2013 establece que los registradores podrán rechazar la inscripción de aquellas cláusulas cuyo carácter abusivo pueda ser apreciado sin realizar ningún tipo de valoración de la circunstancias concurrentes en el caso concreto, es decir, cuando la función calificadora se limite exclusivamente a la mera subsunción automática del supuesto de hecho en una prohibición específicamente determinada en términos claros y concretos, como en algunos de los casos establecidos en los artículos 85 a 90 del TRLGDCU. Todo ello, siguiendo con la citada Resolución, es perfectamente aplicable a los Notarios, que habrán de denegar la autorización o intervención de aquellas escrituras y pólizas que contengan cláusulas cuyo carácter abusivo pueda ser objetivamente apreciado; y, por el contrario, no podrán entrar a pronunciarse sobre aquellas cláusulas respecto de las que haya que realizar una actividad de ponderación y valoración, para lo que carecen de potestad.
2. No entendemos procedente atender esta observación; la redacción de este artículo se ha modificado para atender a lo previsto en la reciente Directiva europea, incidiendo en la parcela informativa.
3. No entendemos procedente atender esta observación; las participaciones preferentes no entran dentro del objeto de esta ley, salvo que se oferten vinculadas o combinadas con un préstamo hipotecario. El ámbito de aplicación de esta Ley se circunscribe a los contratos de créditos y préstamos garantizados mediante hipoteca sobre una vivienda.
4. No entendemos procedente atender esta observación; los medios y mecanismos de prueba serán todos aquellos válidos en Derecho. No se trata de una fórmula nueva en el ordenamiento jurídico, ya la prevé, por

ejemplo, el artículo 8 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, o el artículo 82.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

5. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la expresión "de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley", que alude a las explicaciones adecuadas que deben suministrarse a lo largo de todo el proceso contractual, las cuales deberán adaptarse a las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario.

6. No entendemos procedente atender esta observación, resultaría de imposible cumplimiento, por cuanto, no se pueden concretar inicialmente en actuaciones pormenorizadas, sino que va a depender principalmente de las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria a la que se dirijan, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario.

7. No entendemos procedente atender esta observación; la información de la publicidad y comunicaciones comerciales va dirigida al público en general, sin distinguir entre consumidores y avalistas o garantes.

8. Se considera oportuno aceptar esta alegación, por cuanto puede redundar en la claridad de la información que se facilite a las personas consumidoras aportando el modelo de cartel informativo que figura en el anexo II de esta ley.

9. No entendemos procedente atender esta observación, por entender que carecemos de competencia para ello, por tratarse una competencia exclusiva estatal. No obstante, se ha incorporado la expresión "al menos", que permite, que voluntariamente, amplíen el plazo previsto en la normativa vigente a nivel estatal respetando el mínimo existente.

10. Se atiende esta observación en el sentido de indicar un plazo para promover la elaboración. No puede establecerse un plazo para su elaboración porque la misma no va a depender de la voluntad única de la Administración, sino de las distintas partes citadas en la disposición.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN

1 al 4: No proceden cambios.

5. El art 6.1 queda redactado en los siguientes términos: "1. En el proceso de contratación de préstamos o créditos hipotecarios, las entidades prestamistas y los servicios de intermediación han de actuar de buena fe, con objetividad, con imparcialidad, honesta y profesionalmente, facilitando información de forma correcta, completa, veraz, objetiva y adaptada a las circunstancias de las personas consumidoras y usuarias y garantes en su caso, *de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley.*"

6 y 7: No proceden cambios.

8. Se elabora el anexo II que contiene el modelo de cartel informativo conforme se ha indicado en la valoración de alegaciones de AL ANDALUS

9. El art 10.3 n) queda redactado en los siguientes términos: "El derecho a examinar el proyecto de escritura pública en el despacho del notario autorizante, y disponer gratuitamente de una copia del mismo con una antelación de *al menos* 3 días hábiles a su formalización ante el mismo".

10. La Disposición adicional segunda queda redactada en los siguientes términos: "La Consejería competente en materia de Consumo, *en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de esta norma*, promoverá la elaboración, junto con las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y empresariales más representativas, y el Colegio Notarial de Andalucía, de un modelo de contrato hipotecario de confianza."

Ficha 4**CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA****OBSERVACIONES**

1. Entienden que la Junta de Andalucía se excede de sus facultades en buena parte del contenido de la Ley, ya que carece de competencia en legislación civil y mercantil que es exclusiva del Estado, así como en las bases de la ordenación del crédito y la banca, amén de incidir en materia hipotecaria o en cuestiones relativas a Notarías y Registros de la Propiedad igualmente ajenas a la atribuciones autonómicas.
2. Entienden que la puesta a disposición de una información clara y exhaustiva no va suponer un incremento de los conocimientos en la materia por parte de potenciales compradores medios por la complejidad que aquella comporta motivo por el cual se precisa de una asistencia profesional individualizada que no puede suplir ni las explicaciones de los demás intervinientes ni la abundante recepción documental. Además se considera adecuado esperar a la entrada en vigor de la Directiva europea en la materia y el Proyecto de Ley de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios actualmente ambos en tramitación.
3. Consideran que el proyecto puede adolecer de falta de competencia del poder emisor, pues existen preceptos de claros perfiles de índole civil, como son los artículos 2,3,5,7,12,15,16,17, o la Disposición Adicional Segunda, en los que se aprecia un exceso competencial autonómico.
4. Considera que puede plantear diversos problemas los siguientes casos: que el inmueble no se encuentre en Andalucía, que la contratación no se celebre en territorio de la misma pero la vivienda sí se ubique en ella, o que dicha contratación venga referida a varios inmuebles sitios en territorios autonómicos distintos.
5. Respecto al art 7.3 considera que utiliza conceptos jurídicos indeterminados, de muy difícil concreción o incluso permiten directamente incluir a todo tipo de personas.
6. Objeta la extensión de las garantías y protección que corresponden a la Persona consumidora, resuelta a adquirir el bien o percibir el servicio, a la persona simplemente demandante de información.
7. Considera ineficaz promover programas de información en materia de contratación hipotecaria, dado el ilimitado número de destinatarios y la dificultad de que consigan el efecto pretendido, pudiendo incurrir en una onerosidad indeseada en la actual coyuntura económica general.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No entendemos procedente atender esta observación, esta ley se dicta en virtud de la habilitación que supone el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre la defensa de los derechos de los consumidores. Por eso en la misma se amplia y refuerza el derecho a la información que las personas consumidoras ostentan a lo largo de todo el proceso contractual sin establecer obligaciones contractuales sino obligaciones sancionables en vía administrativa, no en la judicial civil ni mercantil. Respecto a Notarios y Registradores de la Propiedad todo lo preceptuado en esta ley sobre ellos es reflejo tanto de las obligaciones para ellos ya establecidas por su normativa reguladora como del deber de colaboración inherente al carácter de funcionarios públicos que ambos ostentan.
2. No se ha considerado establecer como necesarios los servicios de asesoramiento, siendo una decisión de las personas consumidoras acudir a ellos o no. Ha de tenerse en cuenta, además, que esta cuestión está regulada en el artículo 11 de la Orden 2899/2011. El contrato de asesoramiento es independiente del contrato de préstamo hipotecario. En cuanto 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 misma ha sido plenamente tenida en cuenta por esta ley.
3. No entendemos procedente atender esta observación, esta ley se dicta en virtud de la habilitación que supone el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre la defensa de los derechos de los consumidores. Por eso en la misma se amplia y refuerza el derecho a la información que las personas consumidoras ostentan a lo largo de todo el proceso contractual sin establecer obligaciones contractuales sino obligaciones sancionables en vía administrativa, no en la judicial civil ni mercantil. Respecto a Notarios y Registradores de la Propiedad todo lo preceptuado en esta ley sobre ellos es reflejo tanto de las obligaciones para ellos ya establecidas por su normativa reguladora como del deber de colaboración inherente al carácter de funcionarios públicos que ambos ostentan.

4. No entendemos procedente atender esta observación; la ley pretende garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, es decir, se pretende proteger en la operación de contratación del préstamo hipotecario, de modo que la referencia debe ser donde estos contratos se celebren, con independencia de dónde radique el bien inmueble.

5. No entendemos procedente atender esta observación, resultaría de imposible cumplimiento, por cuanto, no se pueden concretar inicialmente en actuaciones pormenorizadas, sino que va a depender principalmente de las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria a la que se dirijan, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario.

6. No se considera oportuno atender esta observación: la persona demandante de información es objeto de protección, tal y como ocurre en la Directiva comunitaria (artículo 13) y en la Orden 2899/2011 (artículo 21).

7. No entendemos procedente atender la observación, por cuanto la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, reconoce como derecho básico de las personas consumidoras y usuarias el de la información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca y racional sobre las operaciones y sobre los bienes y servicios susceptibles de uso y consumo, de acuerdo con la normativa vigente, velando la Administración por la efectividad del mismo.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

No proceden cambios.

Ficha 5**ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA BANCA, AEB****OBSERVACIONES**

1. Considera que de acuerdo con el apartado 1 del artículo 2 la Ley se aplica a créditos y préstamos garantizados mediante hipoteca sobre vivienda, mientras que en el artículo 4, al definir qué se entiende por persona consumidora y usuaria, se alude a los préstamos y créditos hipotecarios para adquisición de vivienda. No resulta claro por tanto si la ley sería de aplicación solo a los préstamos para adquisición o también a aquellos en los que se hipoteque una vivienda. En todo caso, dado que el propósito de la ley es el de defender el derecho a la vivienda, el ámbito de aplicación debería limitarse a la financiación de vivienda habitual.
2. En cuanto al ámbito territorial, contemplado en el art 2 de la ley ,debería circunscribirse a contratos formalizados en la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre inmuebles igualmente radicados en esa Comunidad (art. 10.1 y 16.1 C.C.). Lo contrario supondría convertirla en una ley extraterritorial.
3. No encuentra justificación que el contenido de la Ley se aplique con carácter general al avalista y que este sea considerado en todo caso como consumidor.
4. En relación con la prelación de normas resulta contrario a los principios de jerarquía, temporalidad y especialidad establecidos en el Código Civil y en la Constitución española.
5. En relación con el art 4 la definición de avalista debería limitarse a las personas físicas.
6. En relación con el art 5 consideran que la atribución de la carga de la prueba al prestamista o intermediario resulta contraria a la regulación de la prueba del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, imponiendo en todo caso una obligación que puede ser de imposible cumplimiento, como por ej respecto de aquellas actuaciones que no se deduzcan de la entrega de la documentación precontractual o contractual, como puede ser el haber facilitado explicaciones adecuadas.
7. En relación con el art 6 consideran que su apartado 1 resulta en exceso genérico e incorrecto y que los apartados siguientes son innecesarios, ya que no hacen más que determinar la aplicación de otras leyes que se aplicarán en cualquier caso aunque no lo disponga así este precepto.
8. Considera respecto del art 7 que sus tres primeros apartados resultan innecesarios dado que la obligación de facilitar explicaciones adecuadas ya se recoge en el artículo 9 de la Orden EHA/2899/2011 en relación, no sólo con la concesión de préstamos hipotecarios, sino respecto de todo servicio bancario y a todo cliente.
9. En relación al art 7.4 considera que resulta por completo injustificado que tengan que identificarse los empleados que proporcionen las explicaciones adecuadas y que deba quedar constancia de dicha identificación con ocasión de la entrega de la información personalizada y de la oferta vinculante. El responsable del cumplimiento de las obligaciones de información es la entidad, por lo que la identificación del empleado resulta innecesaria.
10. Respecto al art 7.5 consideran que la obligación de designar un responsable de suministrar las explicaciones, además de que puede ser contraria al principio de libertad de empresa y su libre organización recogido en el art. 38 C.E., también resulta improcedente ya que debe insistirse en que el responsable es la entidad. Considera una carga excesiva tener que habilitar un teléfono gratuito cuando la información se pone a disposición de los clientes a través de medios a distancia, teniendo en cuenta que dicha información puede obtenerse, en cualquier caso, en el red de oficinas bancarias.
11. Respecto del art 7.6 consideran que el contenido de su apartado 6 resulta contrario a la regulación de la prueba del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y en todo caso es de prácticamente imposible cumplimiento. Para que la entidad pudiera acreditar que se han ofrecido las explicaciones y que éstas han sido adecuadas atendiendo a las circunstancias habría que grabar las reuniones y conversaciones con los clientes.
12. Respecto a los artículos 8 a 17 consideran que abordan materias que ya están reguladas en la normativa estatal, en términos que proporcionan una amplia protección al consumidor, por lo que resultan redundantes e innecesarios. Existencia de algunas diferencias en el contenido de las obligaciones, que obligarían a las entidades a adaptarse a dichas particularidades, lo que tiene implicaciones y costes organizativos que no estarían justificados.
13. En relación a la Disposición Adicional Tercera resulta carente de justificación, y por ello improcedente, la

obligación de conservar la documentación durante un plazo de 4 años en el caso de que no se llegue a formalizar el préstamo. El art. 30.1 del Código de Comercio vigente solo contempla la conservación de la documentación en el marco de una relación de negocio que en este caso no ha llegado a existir.

14. En relación con la Disposición Adicional Quinta el requisito de la notificación, con carácter previo al cobro de los intereses de demora, de su importe, fecha y fórmula de cálculo resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 1.100 de Código Civil. Además, esta obligación adicional presentaría problemas de aplicación práctica ya que en caso de que al recibir la notificación el cliente pague podría tener que recalcularse la liquidación para deducir los días correspondientes. Además, la fórmula de cálculo ya se incluye en la escritura pública.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Se atiende parcialmente esta observación en tanto la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda (para atender necesidades económicas apremiantes, para restaurar la propia vivienda, para comprar un vehículo, etc.), y no sólo a aquéllos cuya finalidad sea la adquisición de la propia vivienda. Habría, por tanto, que modificar el artículo 4 a) eliminando la referencia a para la adquisición de una vivienda. Y las garantías de esta norma se extienden sobre la vivienda habitual y la que no lo sea, toda vez que se consideran a ambas objeto de protección.

2. No entendemos procedente atender esta observación; la ley pretende garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, es decir, se pretende proteger en la operación de contratación del préstamo hipotecario, de modo que la referencia debe ser donde estos contratos se celebren, con independencia de dónde radique el bien inmueble.

3. No entendemos procedente atender esta observación; el avalista se encuentra expuesto a los efectos negativos de una relación de consumo, en términos similares al deudor principal. La Constitución española reconoce en su artículo 51 el principio pro consumatore, que básicamente quiere decir que, aunque se reconocen la autonomía privada, la libertad de empresa y la unidad del mercado (y por tanto la libre circulación de bienes, personas y capitales) el ordenamiento jurídico siempre tiene que interpretarse de la forma más favorable para los consumidores. Además, la norma no se aplica con carácter general al avalista, sino sólo en los supuestos que ésta especifica y cuando su intervención es necesaria en la operación.

4. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la siguiente expresión al final de dicho apartado: "...sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."

5. No entendemos procedente atender esta observación, no acotamos a que se trate de una persona física, pero sí al hecho de que sea una persona consumidora, es decir, que actúe al margen de su actividad empresarial o profesional.

6. No entendemos procedente atender esta observación; los medios y mecanismos de prueba serán todos aquellos válidos en Derecho. Respecto a la atribución de la carga de la prueba a las entidades prestamistas, no se trata de una fórmula nueva en el ordenamiento jurídico; ya la prevé, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, o el artículo 82.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Atribuir la carga de la prueba al prestamista supone que no recaiga sobre el prestatario la carga de la prueba del incumplimiento de las obligaciones que le corresponden a aquél. La jurisprudencia se pronuncia en este sentido. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2005, después de afirmar que la diligencia en el asesoramiento en este tipo de contratos no es la genérica de un buen padre de familia, sino la específica del ordenado empresario y representante leal en defensa de los intereses de sus clientes, continúa diciendo que en los procesos que versen sobre reclamaciones de este tipo la carga probatoria acerca del cumplimiento del deber de correcta información y asesoramiento debe pesar sobre el profesional financiero. Por su parte, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 26 de abril de 2006 dispone que si la información otorgada ha sido insuficiente, quien sostiene su suficiencia, la entidad (apelante), es precisamente la gravada con la carga de su prueba.

7. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto consideramos que es necesario mencionar que lo establecido en esta norma es sin perjuicio de lo previsto en la normativa estatal aplicable.

8. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto esta norma se dicta precisamente por considerar que la regulación a nivel estatal existente en la materia no es suficientemente garantista para las

personas consumidoras y usuarias, tal y como la práctica ha puesto de manifiesto; por ello se dicta la presente norma, en todo caso con pleno respeto a la normativa estatal vigente en la materia.

9. No entendemos procedente atender esta observación; consideramos que no supone una carga para la empresa, y que es necesario para conocer en qué medida se ha cumplido la obligación de facilitar estas explicaciones adecuadas y por qué persona en concreto.

10. Entendemos procedente atender esta observación; motivo por el que se opta por eliminar la referencia existente a la necesidad de que la persona que facilita estas explicaciones se halle previamente identificada

11. No entendemos procedente atender esta observación; no se trata de una fórmula nueva en el ordenamiento jurídico, ya la prevé, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, o el artículo 82.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Atribuir la carga de la prueba al prestamista supone que no recaiga sobre el prestatario la carga de la prueba del incumplimiento de las obligaciones que le corresponden a aquél. Se deja libertad para que la entidad prestamista pruebe con los medios que estime más oportunos el cumplimiento de las obligaciones de esta ley.

12. No entendemos procedente atender estas observaciones, por cuanto esta norma se dicta precisamente por considerar que la regulación existente en la materia no es suficientemente garantista para las personas consumidoras y usuarias, tal y como la práctica ha puesto de manifiesto; todo ello, como no puede ser de otra manera, con pleno respeto a la normativa estatal vigente en la materia.

13. No se atiende esta observación; esta obligación de conservación de la documentación se establece en el marco de la protección que a los consumidores ha de dispensarse incluso antes de que adquiera bienes o contrate y reciba servicios. A efectos de vigilar el cumplimiento de esta Ley, ha de considerarse el plazo de prescripción de las posibles infracciones que se cometan establecido en el artículo 87 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, que se fija en 4 años desde su comisión, con carácter general. Se trata de una obligación que se crea en esta nueva norma, y no se considera que se invadan otros títulos competenciales.

14. Entendemos procedente atender esta observación y se da nueva redacción a esta disposición adicional en el sentido de que la información que se exige en la misma se facilite simultáneamente al cobro de estos intereses de demora, y que anualmente se le dé traslado de un ejemplo sobre la forma de cálculo.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. El artículo 4 a) queda redactado en los siguientes términos: "a) Persona consumidora y usuaria: toda persona física o jurídica que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario sobre la vivienda."

2 y 3: No proceden cambios.

4. El artículo 2.4 queda redactado en los siguientes términos: "4. En caso de conflicto entre normas, será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."

5 al 9: No proceden cambios.

10. El artículo 7.5 queda redactado en los siguientes términos: "5. Si la información se pone a disposición a través de un medio no presencial o a distancia deberá indicarse de forma visible un número de teléfono gratuito en el que la persona consumidora y usuaria pueda obtener las explicaciones adecuadas a que se refiere el presente artículo."

11 al 13: No proceden cambios.

14. La disposición adicional quinta queda redactada en los siguientes términos: "Disposición adicional quinta. *Información sobre el cobro de intereses de demora.* Simultáneamente al cobro de los intereses de demora, la entidad prestamista deberá notificar a la persona consumidora y usuaria de forma expresa y fehaciente, el importe cobrado, su fórmula de cálculo y el porcentaje aplicado."

Ficha 6**COLEGIO NOTARIAL DE ANDALUCÍA****OBSERVACIONES**

1. En cuanto al art 1 según su redacción podría pensarse que se refiere a todo crédito o préstamo cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda. Posteriormente el art. 4 define a la persona consumidora o usuaria como "toda persona física que, siendo destinataria final en los términos del art. 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda". Así definida, surge la cuestión de si la Ley será aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda, o sólo aquéllos cuya finalidad sea la adquisición de la propia vivienda. Considera imprescindible dicha aclaración. Propone nueva redacción "El objeto de la presente ley es garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios destinados a financiar la adquisición de una vivienda."

2. En relación al art 2 considera necesaria una nueva definición del ámbito de aplicación de la norma, en la que el lugar de otorgamiento no sea elemento definitorio o al menos único en tal definición, debiendo ello acompañarse de la ubicación de la vivienda constitutiva de la garantía en territorio de nuestra Comunidad Autónoma, e incluso con referencia a personas que por su estatuto personal, vecindad o residencia estén vinculados con nuestra Comunidad Autónoma, de modo que no se afecte a relaciones jurídicas cuya eficacia esencial se desarrolle fuera del territorio de nuestra Comunidad Autónoma conforme a los criterios de la Sentencia nº 72/1983 del T.C..

3. Respecto al art 2.4 considera que su redacción podría incidir en contradicción con las exigencias de la jerarquía normativa, que impone que la norma de rango superior prevalezca sobre la de rango inferior; de la especialidad de la norma que impone que la especial prevalezca sobre la de carácter general; o de la modernidad de normas, que impone que la más moderna se imponga sobre la más antigua.

4. Respecto de la letra a) del art 4 propone corregir definición de persona consumidora y usuaria: "Toda persona física que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario garantizado con una vivienda", si éste es el ámbito de aplicación pretendido de la norma.

5. Respecto a la letra b) del art 4 considera más lógico hablar de garantes cuando se quiera y tenga sentido abarcar a todo aquél que tenga tal condición y hablar propiamente de avalista cuando se quiera y tenga sentido abarcar sólo a éstos. Con lo cual, se debiera corregir el texto de este apartado para hablar de "personas garantes" en lugar de personas avalistas, pues realmente bajo esta última palabra se pretende incluir a todo garante de la operación.

6. En relación al apartado 3 del art 10 letra n) no entienden porque se habla insistentemente de documento contractual o escritura pública. No tiene sentido hablar en dichos términos cuando no puede haber otro documento contractual para la formalización de un crédito o préstamo hipotecario que la escritura pública. Con lo cual propone la siguiente redacción: "El derecho a examinar el proyecto de escritura pública en el despacho del notario autorizante, y disponer gratuitamente de una copia del mismo con una antelación de 3 días hábiles a su formalización ante el mismo."

7. Respecto a las implicaciones correspondientes para la persona consumidora y usuaria recogidas en el apartado 3 del art 10 no considera técnicamente correcta la expresión "Este es un préstamo de solo intereses..." pues, todo préstamo lo es de capital. Cree más adecuada la siguiente redacción: "Este es un préstamo en el que solo pagará intereses hasta su vencimiento. Ello quiere decir que durante su vigencia deberá reunir capital suficiente para reembolsar el importe del préstamo en la fecha del vencimiento". Tampoco considera adecuado el texto de la advertencia final de este apartado "Tendrá que pagar otros tributos y gastos, p. ej. gastos notariales." Cree que deberá informarse de forma más precisa, propone la siguiente redacción: "Tendrá que pagar otros tributos y gastos; en concreto, la cuota correspondiente del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en esta última modalidad, gastos notariales, registrales, y, en su caso, gastos de gestión."

8. En relación con el art 11.8 dedicado a la información precontractual no considera acertada la referencia a promotores, pues siendo coherentes con lo exigido en el art. 8.7, inquieta el inciso final. Es de esperar que

promotores y entidades prestamistas actúen coordinadamente pues, de no ser así, el hecho de que éstas últimas hayan de facilitar la información personalizada, caso de no haber sido proporcionada, antes de aceptar la subrogación no es solución. Propone la siguiente redacción: "De conformidad con la normativa estatal vigente, los constructores o promotores que hayan ofrecido como forma de financiación la subrogación de las personas consumidoras y usuarias en un préstamo hipotecario ya existente están obligados a entregarles la información personalizada en los términos previstos en este artículo. En cualquier caso, las entidades prestamistas deberán facilitarla a los efectos de que pueda ser proporcionada por el promotor. Dicha información deberá acreditarse al notario autorizante al tiempo de otorgarse la escritura por la que se formalice la subrogación.

9. Respecto al art 12 echan en falta un mayor rigor en el control de los gastos que se imponen al consumidor.

10. En materia de tasación de inmuebles, trae a colación la conveniencia de consagrar el derecho del deudor a elegir la entidad tasadora, sin tener forzosamente que contratar una entidad de tasación homologada conforme a la Ley 2/1981 de 25 de marzo, exigencia que considera contraria a la normativa europea y estatal de defensa de la competencia (adjunta trabajo en tal sentido).

11. Respecto a los gastos de gestión de escritura (modelos de autoliquidación del ITP y AJD, pago de impuestos y presentación de la escritura en el Registro), entienden que el mismo derecho debe asistir al deudor a elegir la persona o entidad que se va a encargar de esta tramitación.

12. En los supuestos en que para el otorgamiento del préstamo concedido al adquirente de la vivienda sea imprescindible la cancelación de la hipoteca previamente existente, considera conveniente consagrar el derecho del deudor a exigir a la entidad de crédito, una vez comunique que se va a proceder a la cancelación económica de la hipoteca existente, a que se avenga al otorgamiento de la correspondiente escritura de cancelación ante el notario de su libre elección, en el plazo que se indique en la solicitud.

13. Advierte que si no se impone la intervención notarial en los productos o servicios accesorios no sería posible dar una información cabal y completa de los riesgos, derechos y obligaciones que se asumen en el otorgamiento de la escritura de préstamo o crédito hipotecario.

14. Respecto al art 14 considera tan peligroso conceder préstamos a personas que pudieran no responder, como elevar los estándares dificultando, cuando no imposibilitando, el acceso al crédito, en concreto, cuando se alude a la necesidad de evaluar la solvencia teniendo en cuenta los ingresos presentes y también futuros de la persona consumidora, y cuando se reconoce el derecho a la revisión de la solvencia realizada.

15. Respecto a la oferta vinculante consideran que no resulta claro el "dies a quo" del cómputo de los diez días, pues, o bien se entiende que hay que hacer una solicitud de oferta vinculante distinta de la de préstamo que permita iniciar el cómputo, o bien el plazo de diez días puede revelarse excesivamente breve para tener tasado el inmueble, evaluada la solvencia de prestatarios, determinada la necesidad de avalistas y evaluada la solvencia de éstos, en su caso. Por ello, propone la siguiente redacción: "Tras obtener la tasación del inmueble, efectuar las oportunas comprobaciones sobre la situación registral de la finca y evaluar la solvencia y capacidad financiera de la persona consumidora y usuaria, y de la avalista, en su caso, si la misma fuese favorable, las entidades prestamistas deberán en todo caso entregarles por escrito una oferta vinculante del préstamo hipotecario en el plazo máximo de 10 días hábiles desde la oportuna información a la persona consumidora o usuaria del resultado favorable de la evaluación de su solvencia o desde que se dé cumplida información de ello al avalista, si fuere el caso."

16. Se destaca nuevamente el derecho que vuelve a reconocerse a la persona consumidora y usuaria de examinar el proyecto de documento contractual o escritura pública. Se propone como nueva redacción: "En el documento que contenga la oferta vinculante se ha de hacer constar obligatoriamente y de manera destacada el derecho que tiene la persona consumidora de examinar el proyecto de escritura pública en los términos establecidos en el artículo 16.1"

17. Respecto del art 16.3 les parece un recordatorio que incurre en petición de principio, cuando no constituye una auténtica tautología.

18. Respecto del art 16.5 no se entiende bien qué quiere decirse al hablarse de "reflejarse de manera destacada". Parece que, aparte de seguir el esquema de préstamo hipotecario establecido en la normativa estatal, deberá de algún modo hacerse hincapié o resaltar los extremos indicados, no siendo claro si con ello se pretenden nuevas advertencias (añadidas a las que impone dicha legislación estatal), u otra pretensión que convendría aclarar.

19. Respecto al primer párrafo del art 17.1 considera sorprendente que esta encomienda se haga extensiva a los Registradores de la Propiedad, cuyo contacto con los consumidores y usuarios en orden a asesorarles antes de la formalización de cualquier negocio jurídico no es ni habitual ni connatural en su función. Por ello,

propone nueva redacción: 1. Las personas consumidoras y usuarias tienen derecho a que los Notarios, en el ejercicio profesional de su función pública, les aconsejen, asesoren con imparcialidad, presten asistencia especial e informen de forma gratuita y comprensible en la suscripción de préstamos o créditos con garantía hipotecaria, en particular sobre aquellas cuestiones que puedan generarles perjuicios personales y económicos."

Respecto al segundo párrafo del art 17.1 considera : La denegación de la autorización de escrituras cuando se incumpla la normativa vigente vuelve a ser una encomienda que reitera lo que el Reglamento Notarial ya dispone, siendo obligatoria y no excusable la actuación del notario como regla general, constituye excepción a ello el incumplimiento de la normativa vigente.

Con respecto al requisito de información, conectándolo con el art. 7.6 "explicaciones adecuadas", conforme al cual "no se considerarán efectuadas dichas explicaciones con la mera acreditación de la entrega de los documentos comprensivos de la información precontractual, personalizada y de la oferta vinculante", no se entiende cómo el notario puede cumplir con el deber impuesto y acreditarse su cumplimiento, si no está basta con la documentación que se le aporte y no está presente al tiempo en que dichas explicaciones se formulan.

En cuanto a la referencia a los Registradores de la propiedad, confirma la idea de que debe bastar con la presentación de la documentación de preceptiva entrega conforme a las disposiciones de la Ley. Por ello, propone una nueva redacción del segundo párrafo del apartado 1 del artículo 17.

"Asimismo, tendrán derecho a que los Notarios y Registradores velen por el respeto de sus derechos básicos, comprobando, en concreto, el cumplimiento de los requisitos de información previstos en esta Ley, mediante exhibición al notario de los documentos de obligatoria entrega conforme a esta Ley y constancia de ello en la escritura pública de formalización del préstamo o crédito hipotecario, pudiendo, en su caso, denegar la autorización o inscripción de las escrituras públicas cuando se incumpla lo dispuesto al respecto en la normativa vigente".

20. Respecto del apartado 2 del art 17 este apartado recoge una obligación ya recogida en la legislación estatal precedente, comprobar que "la escritura no contiene condiciones generales declaradas nulas por sentencia firme e inscritas en el registro de Condiciones Generales de la Contratación". El notario actuará no sólo informado de su ilegalidad, sino negando la autorización del documento. El problema surge cuando ello se hace extensivo a las "cláusulas abusivas", considerando difícil su cumplimiento, en la medida en que impone el deber de analizar si una cláusula es abusiva o no y, caso de concluir que una cláusula tiene tal carácter, actuar como en el caso de las condiciones generales declaradas nulas.

Facilitaría su cumplimiento la constitución de Comisiones fomentadas por el centro directivo competente en materia de consumo de la Junta de Andalucía, en el que estén representados los agentes intervinientes en el proceso de formalización de préstamos y créditos hipotecarios (fundamentalmente representantes de las Entidades de Crédito, el propio centro directivo competente en materia de consumo de la Junta de Andalucía y el Colegio Notarial de Andalucía) en las que se puedan consensuar criterios objetivos inequívocos para la detección de cláusulas abusivas e incluso enumerar cláusulas concretas que deban merecer ese calificativo, de tal manera que los notarios podamos disponer de herramientas que permitan de forma objetiva e indubitada la detección de cláusulas abusivas y que deriven bien del Registro de Condiciones Generales de la Contratación, bien de los criterios sostenidos por esa Comisión, cuyo funcionamiento debería permitir la evacuación de consultas por medios telemáticos de Notarios que alberguen dudas sobre cláusulas que se pretendan incluirse en las escrituras.

Tales herramientas del mismo modo servirían para coadyuvar el cumplimiento del art. 17.3, que impone el deber no sólo de denegar la autorización, sino de poner en conocimiento de la persona consumidora y del centro directivo competente en materia de consumo la existencia de cláusulas abusivas.

21. Respecto a la Disposición Adicional Primera consideran que la actividad notarial no puede ser objeto de inspección y sanción, toda vez que la misma se rige por normas emanadas por el Estado (fundamentalmente el artículo 43.2 de la ley 14/200, de 29 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificada por ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reforma para el impulso de la productividad y el Reglamento Notarial).

22. Respecto a la Disposición Adicional Segunda reclaman su participación en la elaboración del llamado "modelo de contrato hipotecario de confianza" y poner de manifiesto su predisposición a ello. Por ello propone la siguiente redacción: "La Consejería competente en materia de Consumo promoverá la elaboración, junto con las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y empresariales más representativas y el Colegio Notarial de Andalucía, de un modelo de contrato hipotecario de confianza."

23. Respecto a la Disposición Adicional Tercera no considera acertado el plazo de 4 años de conservación

de la documentación, en la medida en que es el plazo que establece el artículo 1301 del C.C. para accionar y estamos ante contratos de tracto sucesivo, en el que el cómputo de dicho plazo de 4 años ha de contarse desde la consumación del contrato, esto es, desde el total cumplimiento de las prestaciones de ambas partes.

24. Respecto a la Disposición Adicional Quinta no se entiende bien la referencia a la fecha prevista de cobro que se realiza, a menos que nos encontremos ante un prestatario dispuesto a pagar, por tener medios para ello, y que haya anunciado a la entidad prestamista la fecha en que podrá hacerlo.

25. Respecto a la Disposición Final Primera para mayor claridad proponen la siguiente redacción para el art 13 de la ley 13/2003: "Sin perjuicio de las sanciones que procedan, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original, además de la indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor, salvo que el daño haya sido causado por su culpa exclusiva o por la de las personas de las que deba responder civilmente. Una vez determinados dichos daños, serán notificados al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción".

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No entendemos procedente atender esta observación en el sentido de que la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda (para atender necesidades económicas apremiantes, para restaurar la propia vivienda, para comprar un vehículo, etc.), y no sólo a aquéllos cuya finalidad sea la adquisición de la propia vivienda. Habría, por tanto, que modificar el artículo 4 a) eliminando la referencia a para la adquisición de una vivienda.

2. No entendemos procedente atender esta observación; la ley pretende garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias garantizando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, es decir, se pretende proteger en la operación de contratación del préstamo hipotecario, de modo que la referencia debe ser el lugar donde estos contratos se celebren, con independencia de dónde radique el bien inmueble. De tal modo que si el contrato se celebra en Andalucía, debe ser de aplicación esta norma.

3. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la siguiente expresión al final de dicho apartado: "...sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."

4. Entendemos procedente atender esta observación en el sentido de que la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda (para atender necesidades económicas apremiantes, para restaurar la propia vivienda, para comprar un vehículo, etc.), y no sólo a aquéllos cuya finalidad sea la adquisición de la propia vivienda. Se da, por tanto, nueva redacción al artículo 4 a), eliminando la referencia a "para la adquisición de una vivienda" sustituyéndola por "sobre la vivienda"

5. Entendemos procedente atender esta observación y se da nueva redacción a la letra b del artículo 4 en los términos propuestos.

6. Entendemos procedente atender esta observación, habiéndose realizado los cambios oportunos en los términos propuestos.

7. No entendemos procedente atender esta observación; las implicaciones se concretan en la redacción de los puntos que se citan seguidamente, a modo de advertencias para la persona consumidora. La referencia a un "préstamo de solo interés" es una denominación común que se da a este tipo de préstamos hipotecarios en que se presta un capital y durante el periodo de amortización solo se paga intereses porque el capital se va a devolver al final, entendiéndose que con esta advertencia se identifica esta tipología de préstamo. La referencia a los gastos ha de entenderse como un ejemplo. En ambos casos se ha usado la lista de advertencias que hay en la Ficha de Información personalizada de la Orden 2899/2011. En caso de aceptarse esta observación, se podría cambiar por la siguiente expresión: "Tendrá que pagar otros tributos y gastos: la cuota correspondiente del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en esta última modalidad, gastos notariales, registrales...(concretándose los que procedan)".

8. Entendemos procedente atender parcialmente esta observación, motivo por el que se incluye la obligación de que las entidades prestamistas faciliten esta información a las constructoras y promotoras. Respecto a la obligación de acreditar la información ante el notario autorizante, la norma ya prevé que el notario vele por el cumplimiento de lo previsto en esta ley.

9. No entendemos procedente atender esta observación; la expresión empleada consiste en una fórmula abierta que de cabida a otros gastos que se puedan generar durante el proceso de contratación. Lo que prevemos en este artículo, en su tercer apartado, es que si se realizan directamente por la entidad

prestamista operaciones que sean de cargo de la persona consumidora, será necesario que tenga lugar la aceptación previa y expresa de ésta, así como que se facilite la factura correspondiente.

10. No entendemos procedente atender esta observación; para el caso de que se vaya a titularizar el préstamo, el artículo 3 bis I de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del Mercado hipotecario, redactado por el apartado cuatro del artículo 4 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, señala que las entidades de crédito, incluso aquellas que dispongan de servicios propios de tasación, estarán obligadas a aceptar cualquier tasación de un bien aportada por el cliente, siempre que sea certificada por un tasador homologado de conformidad con lo previsto en la presente Ley y no esté caducada. En relación con ello, para el caso de que se vaya a titularizar el préstamo, la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, define a las entidades tasadoras como las "Las sociedades de tasación homologadas e inscritas en el Registro Especial del Banco de España, así como, respecto a las valoraciones que tengan como finalidad la mencionada en la letra a) del artículo 2, los servicios de tasación de entidades de crédito homologados e inscritos en el Registro Especial del Banco de España", y el Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, sobre el régimen jurídico de homologación de los servicios y sociedades de tasación.

11. No entendemos procedente atender esta observación, toda vez que en el apartado 2 de este artículo se alude expresamente a que "las personas consumidoras y usuarias tienen derecho a concertar las operaciones de las que derivan estos gastos preparatorios con las entidades que elijan, o bien llevarlas a cabo por sí mismas, en su caso".

12. No entendemos procedente atender esta observación, toda vez que el ámbito de aplicación de la Ley se circunscribe a garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, no en la cancelación de las hipotecas existentes.

13. No entendemos procedente atender esta observación; a efectos de que el notario pueda ejercer más adecuadamente su labor de control de la legalidad y de velar por el respeto de los derechos básicos de los consumidores y usuarios, se habilita y garantiza el acceso de los Notarios a la oferta vinculante, que contiene toda la información precontractual, personalizada y los diferentes anexos, en su caso, y, por tanto, la información relativa a los productos o servicios accesorios que se van a contratar. Es decir, el notario tendrá acceso a la oferta vinculante, pudiendo comprobar el contenido de la misma con el del proyecto de escritura, informando adecuadamente de los riesgos que la persona consumidora asume según se desprenda de la documentación constitutiva de aquella.

14. Entendemos procedente atender esta observación, para lo cual modificamos el primer apartado de este artículo sustituyendo el término "futuros" por el siguiente: los previsibles durante la vida del préstamo.

15. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto consideramos que ha de ser el consumidor, una vez que la evaluación de la solvencia sea favorable, quien decida si solicita la oferta vinculante. En caso de que así lo haga, ésta se le deberá trasladar en un plazo de 10 días hábiles desde su solicitud.

16. Se tiene en cuenta esta observación y se modifica este apartado en los términos propuestos.

17. No entendemos procedente atender la observación, toda vez que somos conscientes de que esta cuestión está regulada en la Ley 7/1998, de 13 de abril, pero consideramos conveniente hacer una referencia a la misma.

18. No entendemos procedente atender la observación; se pretende que la información económica y financieramente relevante figure visualmente de forma legible y destacada.

19. Entendemos procedente atender la observación y se realizan los cambios oportunos en el art 17.1, modificando el apartado en dicho sentido. Así, se redacta un primer párrafo para los Notarios, con las obligaciones que derivan del Decreto de 2 de junio de 1944, Reglamento notarial (artículo 1 y 147), y un segundo para los Registradores de la Propiedad, con las obligaciones que le impone el artículo 222 y 258 de la Ley Hipotecaria.

20. No entendemos procedente atender la observación; está dentro del ámbito de las funciones propias de los fedatarios públicos determinar la existencia o no de cláusulas abusivas en la documentación que se les aporte, como así se desprende del artículo 84 TRLGDCU, que establece que no autorizarán ni inscribirán aquellos contratos en los que se pretenda la inclusión de cláusulas declaradas nulas por abusivas en sentencia inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Por tanto, respecto a las declaradas como tales e inscritas no hay duda de que sea así. En cuanto al resto, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 1-10-2010 y de 13-9-2013 establece que los

registradores podrán rechazar la inscripción de aquellas cláusulas cuyo carácter abusivo pueda ser apreciado sin realizar ningún tipo de valoración de la circunstancias concurrentes en el caso concreto, es decir, cuando la función calificadora se limite exclusivamente a la mera subsunción automática del supuesto de hecho en una prohibición específicamente determinada en términos claros y concretos, como en algunos de los casos establecidos en los artículos 85 a 90 del TRLGDCU. Todo ello, siguiendo con la citada Resolución, es perfectamente aplicable a los Notarios, que habrán de denegar la autorización o intervención de aquellas escrituras y pólizas que contengan cláusulas cuyo carácter abusivo pueda ser objetivamente apreciado; y, por el contrario, no podrán entrar a pronunciarse sobre aquellas cláusulas respecto de las que haya que realizar una actividad de ponderación y valoración, para lo que carecen de potestad.

21. No entendemos procedente atender la observación; el notario debe, en el ejercicio de sus funciones públicas, velar por el respeto de los derechos básicos de las personas consumidoras y de lo previsto en esta norma. En los casos en que detecten la inclusión de cláusulas abusivas en las hipotecas, o incumplimientos de lo previsto en esta Ley, han de ponerlo en conocimiento de la persona consumidora y usuaria y del centro directivo competente en materia de Consumo de la Junta de Andalucía, a efectos de la incoación de posibles expedientes sancionadores. Entendemos, por tanto, que, aunque en ninguna parte del anteproyecto se hace mención expresa a la posible sanción de dichos fedatarios públicos, ha de tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 21, que establece que "La contravención de las normas previstas en esta Ley se sancionará conforme a lo previsto en el Título II, Capítulo IV de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía".

22. Entendemos procedente atender la observación y se incluye en el texto de este artículo la participación del Colegio Notarial de Andalucía.

23. No se atiende esta observación; esta obligación de conservación de la documentación se establece en el marco de la protección que a los consumidores ha de dispensarse incluso antes de que adquiera bienes o contrate y reciba servicios. A efectos de vigilar el cumplimiento de esta Ley, ha de considerarse el plazo de prescripción de las posibles infracciones que se cometan establecido en el artículo 87 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, que se fija en 4 años desde su comisión, con carácter general. Se trata de una obligación que se crea en esta nueva norma, y no se considera que se invadan otros títulos competenciales.

24. No entendemos procedente atender la observación, este artículo se modifica en línea con la aportación realizada por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE BANCA, y este comentario ya no es objeto de valoración.

25. No entendemos procedente atender la observación; no en todos los casos procederá la indemnización por los daños y perjuicios causados.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1 y 2: No proceden cambios.

3. Se da nueva redacción al apartado 4 del art 2 en los siguientes términos: "4. En caso de conflicto entre normas, será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."

4. La letra a) del art 4 queda redactado en los siguientes términos: "a) Persona consumidora y usuaria: toda persona física o jurídica que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario sobre la vivienda".

5. La letra b) del art 4 queda redactado en los siguientes términos: "b) Personas garantes: cualquier persona que garantiza la operación de préstamo hipotecario. Se entenderá que incluye a las personas fiadoras, avalistas, hipotecantes no deudoras y otras que puedan prestar garantía, siempre que intervengan al margen de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios."

6. La letra n) del art 10.3 queda redactada en los siguientes términos: "n) El derecho a examinar el proyecto de escritura pública en el despacho del notario autorizante, y disponer gratuitamente de una copia del mismo al menos durante 3 días hábiles anteriores a su formalización ante el mismo."

7. No proceden cambios.

8. El apartado 8 del art 11 queda redactado en los siguientes términos: "8. De conformidad con la normativa estatal vigente, los constructores o promotores que hayan ofrecido como forma de financiación la subrogación de las personas consumidoras y usuarias en un préstamo hipotecario ya existente están obligados a entregarles la información personalizada en los términos previstos en este artículo. En cualquier

caso, las entidades prestamistas deben suministrar esta información a los constructores y promotores y asegurarse, antes de aceptar la aludida subrogación, de que las personas consumidoras y usuarias la han recibido, debiéndola facilitar en caso de no haberse proporcionado."

9 al 13: No proceden cambios.

14. El apartado 1 del art 14 queda redactado en los siguientes términos: "1. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 18 de la Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, y 16.1 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, para garantizar la concesión responsable de préstamos, con carácter previo a la celebración del contrato, las entidades prestamistas han de evaluar en profundidad la solvencia de la persona consumidora y usuaria, teniendo en cuenta como elementos, entre otros, los ingresos presentes y los previsibles durante la vida del préstamo, los ahorros, las deudas y los compromisos financieros, a través de la información suministrada por la persona consumidora y usuaria y de las fuentes internas o externas que resulten pertinentes, todo ello sin perjuicio de lo previsto en la normativa estatal y europea vigente."

15: No proceden cambios.

16. El apartado 4 del art 15 queda redactado en los siguientes términos: "4. En el documento que contenga la oferta vinculante se ha de hacer constar obligatoriamente y de manera destacada el derecho que tiene la persona consumidora y usuaria de examinar el proyecto de escritura pública en los términos establecidos en el artículo 16.1."

17 y 18: No proceden cambios.

19. El apartado 1 del art 17 queda redactado en los siguientes términos: "1. Las personas consumidoras y usuarias tienen derecho a que los Notarios, en el ejercicio profesional de sus funciones públicas, les aconsejen, asesoren con imparcialidad, presten asistencia especial e informen de forma gratuita y comprensible en la suscripción de préstamos o créditos con garantía hipotecaria, en particular sobre aquellas cuestiones que puedan generarles perjuicios personales y económicos, velando por el respeto de sus derechos básicos, comprobando, en concreto, el cumplimiento de los requisitos de información previstos en esta ley. Por su parte, los Registradores de la Propiedad informarán a éstas en los asuntos propios de su especialidad y competencia. Los Notarios y Registradores podrán, en su caso, denegar la autorización o inscripción de las escrituras públicas cuando se incumpla la normativa vigente."

20 y 21: No proceden cambios.

22. La disposición adicional segunda que da redactada en los siguientes términos: "Disposición adicional segunda. *Modelo de contrato hipotecario de confianza*. La Consejería competente en materia de Consumo, en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de esta norma, promoverá la elaboración, junto con las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y empresariales más representativas, y el Colegio Notarial de Andalucía, de un modelo de contrato hipotecario de confianza."

23 al 25: No proceden cambios.

Ficha 7**ASOCIACIÓN FORO DE JURISTAS EXPERTOS EN DERECHO DE CONSUMO****OBSERVACIONES**

1. Respecto al art 2.4 considera más eficaz que, las medidas de garantía adicionales de ámbito autonómico se articulen como una extensión interpretativa de los preceptos que regulan sectores estatales, de tal modo que no exista ni se propicie conflicto, que además afectaría a la seguridad jurídica, sino una extensión y precisión de la norma estatal en el ámbito preciso de las relaciones de consumo cuya ordenación corresponde al legislador autonómico.
2. Respecto al art 4 a) considera incompleta la definición de persona consumidora o usuaria prevista en el epígrafe a), por cuanto se limita a quienes soliciten el crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda, limitando el ámbito de aplicación de esta norma a la contratación hipotecaria finalísticamente dirigida a la compra de la misma (aunque no se habla de primera o segundas viviendas).
3. Respecto al art 7, en cuanto al "quién" da las explicaciones, considera conveniente la externalización de la labor de asesoramiento cualificado a una entidad independiente. Por otro lado, entiende fundamental determinar y habilitar medios de prueba del cumplimiento de la obligación legal.
4. Respecto al art 9 propone un punto 4) "La acreditación formal de la entrega del índice de Documentación de Entrega Preceptiva no presupondrá en modo alguno la entrega misma de dicha documentación obligatoria, que deberá acreditarse en cada caso y para cada documento por los medios de prueba fehaciente previsto en nuestro ordenamiento".
5. Respecto al art 10.3 letra a) proponen la siguiente redacción: "La indicación expresa de si la garantía del préstamo se hará efectiva solamente sobre los bienes hipotecados, no alcanzando la responsabilidad del deudor a los demás bienes de su patrimonio, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley Hipotecaria, o si, por el contrario responde con todos sus bienes presentes y futuros conforme al art. 105 de la Ley Hipotecaria y el 1.911 del Código Civil.
6. Respecto a la letra c) del art 10.3 considera necesario, respecto a la fijación de cláusulas suelo, que se incorporen a las exigencias informativas las previsiones contenidas en la Sentencia del Tribunal Supremo 241/2013.
7. Respecto a la letra d) del art 10.3 considera necesario, respecto a los productos contemplados, hacer una remisión expresa a la normativa específica sobre la materia o bien reproducir tales garantías en el texto (Directiva MiFi de la UE).
8. Respecto a la letra e) del art 10.3 propone la siguiente coletilla: "... Las condiciones alternativas ofrecidas a la contratación de los productos vinculados no podrán ser de tal naturaleza ni cuantía que impidan la elección real del prestatario, bien por su carácter disuasorio o por la imposición de condiciones desproporcionadas, fuera de mercado o que no se correspondan con el esfuerzo económico inherente a la contratación de los citados productos."
9. Respecto al art 11 propone la referencia a los productos vinculados en la oferta de condiciones personalizadas. Así mismo, considera necesario que la recepción de la documentación haya de acreditarse de forma manuscrita por el mismo, mediante la leyenda "Recibo copia del documento a fecha de _____" y firma.
10. En relación al art 13.2 Considera que las condiciones alternativas a la contratación de los productos vinculados no pueden ser disuasorias ni fuera de mercado, de tal modo que hagan inviable el acceso al crédito en caso de no aceptar los mismos.
11. Respecto del art 16.2 entienden necesario reforzar el texto con un reconocimiento expreso de que la falta de subsanación no sólo carga los gastos sobre la entidad prestamista, sino que ello será sin menoscabo de los daños y perjuicios indudables que ello ocasionará al prestatario y la lógica reserva de las acciones para hacerlos valer.
12. Respecto del art 17 consideran complejo que el fedatario público pueda pronunciarse sobre la validez de una cláusula o su abusividad si no existe jurisprudencia ni constancia registral de tal valoración. Se convierte así en juzgador. Consideran más adecuado fortalecer su papel en cuanto a las advertencias preceptivas en relación a aquellas condiciones que sin ser abusivas por su propia naturaleza pudieran ser abusivas en función del proceso y forma de incorporación al contrato, donde la labor del fedatario puede ser muy valiosa a la hora de que el usuario pueda decidir de forma consciente e informada.

13. Respecto del art 18 creen necesario ir más allá del mero fomento o promoción del sistema de mediación y arbitraje estableciendo criterios de diferenciación para aquellas entidades que se adhieran al sistema de resolución extrajudicial que se habilite al efecto

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la siguiente expresión al final de dicho apartado: "...sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."
2. Entendemos procedente atender esta observación en el sentido de que la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda (para atender necesidades económicas apremiantes, para restaurar la propia vivienda, para comprar un vehículo, etc.), y no sólo a aquéllos cuya finalidad sea la adquisición de la propia vivienda. Se da, por tanto, nueva redacción al artículo 4 a), eliminando la referencia a "para la adquisición de una vivienda" sustituyéndola por "sobre la vivienda"
3. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto se considera que entra dentro de la libertad de empresa y organización de cada entidad de crédito.
4. Entendemos procedente atender esta observación pero sistemáticamente es mas adecuado incluir el texto que proponen en el art 15 dedicado a la oferta vinculante y a la entrega del IDEP cumplimentado, redactándose el apartado 6 de dicho artículo de acuerdo a los términos propuestos.
5. Entendemos procedente atender esta observación, motivo por el que se incluye la siguiente expresión "o si, por el contrario, responde con todos sus bienes presentes y futuros conforme al artículo 105 de dicha Ley y el 1911 del Código Civil".
6. No entendemos procedente atender esta observación, pues los requisitos de transparencia que exige el Tribunal Supremo se dan si por parte de las entidades dan cumplimiento a lo previsto en la Orden 2899/2011, y a lo regulado en esta Ley, que vienen a aumentar, como ocurre con este apartado, los requisitos de transparencia.
7. No entendemos procedente atender esta observación; la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, en su artículo decimonoveno, sobre instrumentos de cobertura del riesgo de tipo de interés de los préstamos hipotecarios, señala que las entidades de crédito informarán a sus deudores hipotecarios con los que hayan suscrito préstamos a tipo de interés variable, sobre los instrumentos, productos o sistemas de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés que tengan disponibles. La contratación de la citada cobertura no supondrá la modificación del contrato de préstamo hipotecario original, y que las entidades ofrecerán a quienes soliciten préstamos hipotecarios a tipo de interés variable al menos un instrumento, producto o sistema de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés. Es decir, la normativa bancaria ampara la existencia de estos productos, y obliga a las entidades a ofrecerlos a sus clientes. Con el artículo 24 de la Orden 2899/2011, el 14.2 b) de la ley 2/2009, y la regulación de esta Ley, se ofrece una mayor transparencia en la información a recibir sobre estos instrumentos y sus características. Carecemos de competencia para prohibir estos productos, por ello incidimos en la faceta informativa, para evitar que se conviertan en abusivos. Además, se ha ce referencia expresa a la ley 2/2009 en el artículo 2.3 de esta norma.
8. No entendemos procedente atender esta observación una vez modificado el apartado al que refiere tras su adaptación a la Directiva 2014/17/UE.
9. En lo referente a los productos y servicios no entendemos procedente atender esta observación; en el apartado 3 de este artículo se hace una remisión expresa al artículo 10.3 e), que se refiere a la contratación de productos o servicios accesorios. En lo que respecta a la inclusión de la referida leyenda no entendemos procedente atender esta observación; en esta norma se exige que la documentación venga fechada y firmada por la persona que actúa en nombre de la entidad de crédito y también por la persona consumidora, que habrá de comprobar la fecha del día y la fecha que pudiese aparecer reflejada en el escrito. En cualquier caso, hemos de tener en cuenta que desde el primer momento la persona consumidora va a tener acceso al Índice de Documentación de Entrega Preceptiva, donde se le van a relacionar los documentos que se le han de entregar durante el procedimiento de contratación.
10. No entendemos procedente atender esta observación en tanto en este artículo se hace referencia al hecho de que el coste de la contratación de estos productos o servicios accesorios con la entidad prestamista no será superior al existente para el mismo producto o servicio en el mercado.
11. Entendemos procedente atender la observación, por lo que se hacen los cambios oportunos.
12. No entendemos procedente atender la observación; está dentro del ámbito de las funciones propias de

los fedatarios públicos determinar la existencia o no de cláusulas abusivas en la documentación que se les aporte, como así se desprende del artículo 84 TRLGDCU, que establece que no autorizarán ni inscribirán aquellos contratos en los que se pretenda la inclusión de cláusulas declaradas nulas por abusivas en sentencia inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Por tanto, respecto a las declaradas como tales e inscritas no hay duda de que sea así. En cuanto al resto, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 1-10-2010 y de 13-9-2013 establece que los registradores podrán rechazar la inscripción de aquellas cláusulas cuyo carácter abusivo pueda ser apreciado sin realizar ningún tipo de valoración de la circunstancias concurrentes en el caso concreto, es decir, cuando la función calificadora se limite exclusivamente a la mera subsunción automática del supuesto de hecho en una prohibición específicamente determinada en términos claros y concretos, como en algunos de los casos establecidos en los artículos 85 a 90 del TRLGDCU. Todo ello, siguiendo con la citada Resolución, es perfectamente aplicable a los Notarios, que habrán de denegar la autorización o intervención de aquellas escrituras y pólizas que contengan cláusulas cuyo carácter abusivo pueda ser objetivamente apreciado; y, por el contrario, no podrán entrar a pronunciarse sobre aquellas cláusulas respecto de las que haya que realizar una actividad de ponderación y valoración, para lo que carecen de potestad.

13. No entendemos procedente atender la observación, en primer lugar, por la falta de concreción de lo que se pretende con ella, y en segundo, porque la adhesión a este sistema de resolución de conflictos permite a la empresa exponer un logotipo para que los consumidores pueda identificar que está adherida al mismo, lo que reporta ventajas desde el punto de vista tanto empresarial como de los consumidores.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN

1. El punto 1 anterior se da nueva redacción al apartado 4 del art 2 en los siguientes términos: "4. En caso de conflicto entre normas, será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."

2. De acuerdo con lo contemplado en el punto 2 anterior la letra a) del art 4 queda redactado en los siguientes términos: "a) Persona consumidora y usuaria: toda persona física o jurídica que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario sobre la vivienda".

3. No proceden cambios.

4. Se incluye un nuevo apartado 6 en el art 15 en los siguientes términos: "6. La acreditación formal de la entrega del Índice de Documentación de Entrega Preceptiva no presupondrá en modo alguno el suministro de dicha documentación obligatoria, que deberá acreditarse en cada caso y para cada documento por los medios de prueba fehacientes previstos en nuestro ordenamiento jurídico."

5. La letra a) del art 10.3 queda redactado en los siguientes términos: "a) La indicación expresa de si la garantía del préstamo se hará efectiva solamente sobre los bienes hipotecados, no alcanzando la responsabilidad del deudor a los demás bienes de su patrimonio, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley Hipotecaria, o si, por el contrario, responde con todos sus bienes presentes y futuros conforme al artículo 105 de dicha Ley y el 1911 del Código Civil.

6 y 7: No proceden cambios.

8. El apartado e) del artículo 10.3 queda redactado en los siguientes términos: "e) La indicación de si el préstamo hipotecario y las condiciones del mismo se ofertan de manera vinculada con productos o servicios accesorios y, por tanto, sin condiciones alternativas en el caso de su no suscripción, o bien de manera combinada y, por tanto, con carácter opcional, haciendo referencia a las condiciones alternativas en caso de su no suscripción y a la posibilidad de contratar cada uno de dichos servicios accesorios separadamente. En todo caso deberá indicarse una relación de los productos o servicios accesorios de que se trate (seguros, planes de pensiones, tarjetas de créditos u otros similares), y que si se exige la contratación de una póliza de seguro, la entidad prestamista tiene la obligación de aceptar la de cualquier proveedor distinto del ofrecido por ésta cuando dicha póliza posea un nivel de garantía equivalente."

9 y 10: No proceden cambios.

11. El art 16.2 queda redactado en los siguientes términos: "2. En todo caso, el contenido del contrato otorgado en escritura pública se ajustará a lo reflejado en la oferta vinculante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.2 de esta ley. Si en el examen de la documentación el Notario o la persona consumidora y

usuaria detectasen alguna discrepancia entre el contenido de la oferta vinculante y el proyecto de escritura hipotecaria, la entidad prestamista deberá subsanarla con suficiente antelación a la fecha prevista para la formalización de la escritura pública. De no ser subsanada, la persona consumidora y usuaria podrá desistir de la operación, siendo los gastos preparatorios generados hasta la fecha por cuenta de la entidad prestamista, sin perjuicio de las acciones que le puedan corresponder”.

12 y 13: No proceden cambios.

Ficha 8**CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO, CECA****OBSERVACIONES**

1. Respecto al art 2 la norma deberá limitarse a los contratos cuya garantía recaiga en un inmueble ubicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por otro lado, considera que los avalistas protegidos deben ser también consumidores, abogan porque sea persona física.
2. Respecto al art 4 la definición de consumidor debe limitarse a las relaciones contractuales que la persona física lleve a cabo al margen de su actividad comercial o profesional.
3. Respecto a la definición de avalista contenido en el art 4 b) la misma debe acotarse también a la de personas físicas.
4. Respecto al art 7 considera que no es posible entregar información al avalista en un momento previo a la oferta vinculante. Por ello, este artículo sólo debería ser de aplicación para el avalista una vez realizada la oferta vinculante.
5. Respecto al art 7.5 considera esta obligación, por ser contraria a la libertad de empresa y organización, como improcedente además e inoperativo, pues con independencia de la identificación del empleado, la responsabilidad recae en la propia entidad.
6. Respecto a la Disposición Adicional Tercera no entienden razonable la conservación de la documentación si finalmente la operación no se concierta, ya que no existe relación de negocio.
7. Respecto a la Disposición Transitoria Única: Considera que lo en ella establecido provocaría una inseguridad jurídica poco razonable a las entidades prestamistas y servicios de intermediación, en tanto en cuanto tendrían que tener preparada una documentación previsiblemente exigible por la ley antes de que ésta entre en vigor, o incluso, de forma previa a que la misma haya sido aprobada y/o publicada.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No entendemos procedente atender esta observación; la ley pretende garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, es decir, se pretende proteger en la operación de contratación del préstamo hipotecario, de modo que la referencia debe ser donde estos contratos se celebren, con independencia de dónde radique el bien inmueble. Respecto al avalista entendemos procedente atender esta observación para lo que en la nueva redacción del art 4b) se hace referencia a que los garantes deben actuar al margen de cualquier actividad empresarial profesional o de prestación de servicios.
2. No entendemos procedente atender esta observación; el apartado a) se remite al artículo 3 de la ley 13/2003, de 17 de diciembre, según el cual quedan excluidas de esta consideración las personas físicas y jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios con el fin de integrarlos en la organización o ejercicio de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios.
3. No entendemos procedente atender esta observación; no acotamos a que se trate de una persona física, pero sí al hecho de que sea una persona consumidora, es decir, que actúe al margen de su actividad empresarial o profesional.
4. No entendemos procedente atender esta observación, pues este apartado no se refiere a un momento procedimental concreto, sino a la necesidad de que por parte de la entidad se faciliten explicaciones adecuadas a los sujetos intervinientes. Habrá que estar a los artículos sobre información precontractual, personalizada y oferta vinculante para ver la información que debe suministrarse en cada caso y a quién. A la vista de esta observación, hemos incorporado una referencia en el artículo 11.7 en el sentido de que la información se facilite "tras la evaluación de la solvencia".
5. Entendemos procedente atender esta observación; motivo por el que se opta por eliminar la referencia existente a la necesidad de que la persona que facilita estas explicaciones se halle previamente designada.
6. No entendemos procedente atender esta observación; esta obligación de conservación de la documentación se establece en el marco de la protección que a los consumidores ha de dispensarse incluso antes de que adquiera bienes o contrate y reciba servicios. A efectos de vigilar el cumplimiento de esta Ley,

ha de considerarse el plazo de prescripción de las posibles infracciones que se cometan establecido en el artículo 87 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, que se fija en 4 años desde su comisión, con carácter general. Se trata de una obligación que se crea en esta nueva norma, y no se considera que se invadan otros títulos competenciales.

7. No entendemos procedente atender esta observación porque ya en la disposición final tercera se establece un periodo de vacatio legis de tres meses desde su publicación, que posibilita que las entidades prestamistas se adapten a lo establecido en esta Ley.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. La letra b) del artículo 4 queda redactado en los siguientes términos: "b) Personas garantes: cualquier persona que garantiza la operación de préstamo hipotecario. Se entenderá que incluye a las personas fiadoras, avalistas, hipotecantes no deudoras y otras que puedan prestar garantía, siempre que intervengan al margen de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios."

2 y 3: No proceden cambios.

4. Se da nueva redacción al apartado 7 del art 11 que queda redactado en los siguientes términos: "7. En el supuesto de que, tras la evaluación de la solvencia, en el préstamo o crédito se contemple la necesidad de que exista alguna persona garante de la operación, ésta recibirá la misma información personalizada establecida para la persona consumidora y usuaria, debiendo firmarla, informándole también de las obligaciones específicas y de las responsabilidades que asume en el supuesto de impago del deudor principal. En el caso de que exija persona avalista, se advertirá expresamente de su carácter solidario o no, así como de las consecuencias de la renuncia, en su caso, al beneficio de excusión y división."

5. El artículo 7.5 queda redactado en los siguientes términos: "5. Si la información se pone a disposición a través de un medio no presencial o a distancia deberá indicarse de forma visible un número de teléfono gratuito en el que la persona consumidora y usuaria pueda obtener las explicaciones adecuadas a que se refiere el presente artículo."

6 y 7: No proceden cambios.

Ficha 9**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE****OBSERVACIONES**

Respecto al apartado 2 de la Disposición Final Segunda se recomienda fijar una periodicidad (mensual, trimestral...) para la revisión y adecuación del importe y de la duración de la hipoteca a la que hacen referencia los art 8 y 10 del Anteproyecto, pudiendo solicitar del INE el importe medio y el plazo medio de las hipotecas constituidas sobre viviendas, bien para el total nacional o para Andalucía

INFORME (siguiendo el orden de las observaciones)

Se acepta parcialmente esta observación y se procede a modificar la redacción en los términos propuestos, pero sin especificar un plazo concreto de revisión.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

El apartado 2 de la disposición final segunda queda redactada en los siguientes términos: "2. Así mismo revisará y adecuará periódicamente el importe y duración de la hipoteca a que hacen referencia los artículos 8 y 10, de acuerdo con los datos oficiales sobre estadísticas de hipotecas."

Ficha 10**INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA****OBSERVACIONES**

Informa que actualmente el Programa Estadístico y Cartográfico de Andalucía para el 2013, no prevé expresamente ninguna actividad estadística oficial de hipotecas, siendo ésta realizada en la actualidad por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Asimismo informa que la publicación de estadísticas oficiales puede corresponder indistintamente al Instituto Estadístico competente por el territorio o al Ministerio competente por la materia, dependiendo de quien asuma en cada momento la realización de la actividad, por tanto no considera acertado la alusión al INE, ya que la responsabilidad de su elaboración podría pasar al Ministerio competente en la materia. Por consiguiente, propone la siguiente redacción del apartado 2 de la disposición final segunda: "Asimismo revisará y adecuará el importe y duración de la hipoteca a que hacen referencia los artículos 8 y 10, de acuerdo con los datos oficiales sobre estadísticas de hipotecas."

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

Consideramos procedente atender esta observación en el sentido de eliminar la referencia al INE y se procede a modificar la redacción en los términos propuestos .

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

El apartado 2 de la disposición final segunda queda redactada en los siguientes términos:"2. Así mismo revisará y adecuará periódicamente el importe y duración de la hipoteca a que hacen referencia los artículos 8 y 10, de acuerdo con los datos oficiales sobre estadísticas de hipotecas."

Ficha 11

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Intervención General de la Junta de Andalucía y Secretaría General de Hacienda

OBSERVACIONES

1. La Intervención General de la Junta de Andalucía respecto a la Disposición Final Primera, por la que se modifica la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, e introduce un nuevo art 75 bis considera que este precepto supone una excepción del principio presupuestario: "De no afectación de ingresos", previsto en el artículo 9.1h) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Este precepto prevé que una norma con rango legal, como lo es el presente Anteproyecto de Ley, pueda establecer la afectación a fines determinados de unos ingresos. Por tanto su rango legal posibilita esta afectación determinada, no obstante sería necesario una mayor justificación y desarrollo que permitiera en el curso de aplicación de la futura ley, un adecuado seguimiento de estos ingresos. No son suficientes en este sentido, las aclaraciones contenidas en el último párrafo del apartado IV de la Exposición de Motivos.

2.- La Secretaría General de Hacienda propone la supresión del artículo 75 bis, ya que se considera que debe prevalecer el principio presupuestario de no afectación de los ingresos, recogido en el art. 9.1 h) del Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la L.G.H.P.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Se ha eliminado este precepto tras el informe de la Dirección General de Presupuestos de 09/06/2014.

2. Se ha eliminado este precepto tras el informe de la Dirección General de Presupuestos de 09/06/2014.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN

1. Se elimina el apartado de la Disposición Final Primera, que introducía un nuevo artículo 75 bis en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre.

2. Se elimina el apartado de la Disposición Final Primera, que introducía un nuevo artículo 75 bis en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre.

(indicar si de lo anterior el texto se modifica o no)

Ficha 12**CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR****OBSERVACIONES**

1. Respecto al art 2 apartado 4 consideran conveniente tener en cuenta que el art. 149.1.8ª de la Constitución Española dispone que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de "legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídicos-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial". Establecer un criterio para dilucidar un conflicto entre normas constituye el ejercicio de una competencia estatal. Otra fórmula para el punto 4 podría ser: "Lo establecido en esta ley se entiende sin perjuicio de lo establecido por la normativa estatal o europea de aplicación".
2. Respecto al art 10 su regulación, al ser competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.8ª y 18ª, se encuentra establecida en el artículo 126 del Reglamento notarial aprobado por el Decreto de 2 de junio de 1944 del siguiente tenor literal: "en las transmisiones onerosas de bienes o derechos realizadas por personas físicas o jurídicas, que se dediquen a ello habitualmente o bajo condiciones de elección corresponderá al adquirente o cliente de aquéllas que, sin embargo, no podrá imponer notario que carezca de conexión razonable con algunos de los elementos personales o reales del negocio".
3. Respecto al art 16.1 considera reiteración y afectación de la legislación estatal sobre una materia de competencia exclusiva del Estado, como es la función notarial, el estatuto de su profesión y su ejercicio.
4. Respecto al art 17.1 considera inapropiado regular derechos de información respecto de Notarías y Registros de Propiedad. El establecimiento de obligaciones de información a los Notarios y Registradores de la Propiedad afecta a su régimen estatutario que se regula entre las materias de competencia exclusiva del Estado.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No entendemos procedente atender esta observación, en el apartado 3 de este mismo artículo ya se establece que lo establecido en esta ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes generales o en la normativa de protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, haciendo mención de modo expreso a gran parte de la normativa estatal e incluso europea de aplicación así como de cualquier otra que pudiera dictarse en la materia.
2. Entendemos procedente atender la observación y hacemos referencia a la normativa reguladora en el art en cuestión.
3. No entendemos procedente atender la observación, toda vez que somos conscientes de que esta cuestión ya está regulada en la actualidad por normativa estatal, en concreto la Ley 2/2009, de 31 de marzo (artículo 16.3) y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre (artículo 30.2), y de las competencias atribuidas a los notarios por la normativa estatal; no obstante, desde el punto de vista de la defensa de las personas consumidoras, se añade la posibilidad de disponer gratuitamente de una copia del proyecto de escritura pública.
4. No entendemos procedente atender la observación, toda vez que somos conscientes de que estas obligaciones de información están reguladas en la actualidad por la normativa estatal; así, para los Notarios, en el Decreto de 2 de junio de 1944, Reglamento notarial (artículo 1 y 147), y, para los Registradores de la Propiedad, en el artículo 222 y 258 de la Ley Hipotecaria.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. No proceden cambios.
2. Se da nueva redacción al apartado 3 letra m) del art 10 en los siguientes términos: "m) El derecho de la persona consumidora y usuaria a la libre elección de notario, de acuerdo con el artículo 126 del Decreto de 2 de junio 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado".

3 y 4: No proceden cambios.



Ficha 13**CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA****OBSERVACIONES**

1. Sugiere una leve modificación de la denominación del anteproyecto de ley, con la finalidad de una mejor identificación y descripción de su contenido esencial, dado, por una parte, que la definición de persona consumidora y usuaria, que realiza el artículo 4.a) del Anteproyecto de Ley, no coincide exactamente con la definición contenida en los artículo 3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, y 3 a) de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, al referirse únicamente a las personas físicas, y, por otra, que se incluyen en el ámbito de aplicación de este Anteproyecto de Ley a las personas avalistas, con el alcance que se establece en el art. 4.b) de este Anteproyecto.

La modificación vendría justificada por el contenido de la disposición final primera de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, que modifica esta Ley, en aspectos que exceden del ámbito de la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

Aconseja por razones de técnica jurídica incluir esta modificación de la Ley en el articulado de este Anteproyecto de Ley, lo que, en su caso, obligaría a modificar la estructura del Anteproyecto de Ley.

2. Sugiere incorporar en la Exposición de Motivos una referencia al artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

3. Respecto al art 2 sugiere hacer referencia a: "deban entenderse celebrados, de acuerdo con la legislación aplicable, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

4. Respecto al art 4 letra a) propone adaptar su redacción para adecuar la definición al artículo 3 del R.D. Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que tiene carácter básico.

5. Respecto al art 4 letra b) considera que el concepto de persona avalista, considera que su inclusión en el ámbito de aplicación de este Anteproyecto de Ley, puede plantear dudas de competencias, pudiendo cuestionarse que no respeta la definición del art. 3 del R.D. Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Propone una redacción que respete el contenido del precepto legal citado, añadiéndose un inciso en términos similares a los siguientes "siempre que ostente la condición de consumidor, al actuar en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional". Otra opción, es incluir una referencia expresa a las personas avalistas en la letra a), y suprimir la letra b).

6. Respecto al art 10 sugiere la conveniencia y oportunidad de suprimir la imposición de suministrar "en todo caso en formato papel" la información a la que se refiere el precepto. Propone la siguiente fórmula: "que podrá hacerse mediante cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de la recepción por el destinatario de la misma, siendo obligatorio suministrarla en formato papel, cuando así lo exija el destinatario".

7. Respecto al art 13.1 consideran que la definición de lo que se entenderá por "productos o servicios accesorios no solicitados y que impliquen un incremento del gasto o una alteración del coste real del préstamo hipotecario ofrecido" puede plantear problemas competenciales con la legislación estatal.

8. Respecto al art 14 consideran que los apartados 1,2,3,5,6 y 7 pueden suscitar dudas sobre su constitucionalidad, teniendo en cuenta las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.1ª, y 6ª, de la Constitución Española. Para evitarlo propone citar el precepto correspondiente de la legislación estatal.

9. Respecto al art 15 plantean la siguiente duda jurídica: la ley 2/2009, de 31 de marzo, dispone que las empresas obligadas "a efectuar una oferta vinculante de préstamo o crédito al consumidor, o, en su caso a notificarle la denegación, por escrito, firmada por el representante de la empresa y, salvo que medien circunstancias extraordinarias o no imputables a la empresa, tendrá un plazo de validez no inferior a diez días hábiles desde su fecha de entrega", no obstante, respecto a las entidades crediticias, el art. 23.1 de la Orden 2899/2011, establece que: "5. Salvo que medien circunstancias extraordinarias o no imputables a la entidad, la oferta vinculante tendrá un plazo de validez no inferior a catorce días naturales desde su fecha de entrega".

En consecuencia, la exigencia de imponer, en todo caso un plazo de "10 días hábiles", podría entenderse que incide en el ámbito de la contratación, y, en consecuencia, de la legislación mercantil competencia exclusiva del Estado, al imponer al prestamista entidad bancaria este plazo de 10 días hábiles. Exige un estudio más detallado de esta circunstancia, que podría salvarse contemplado la anterior distinción.

10. Respecto al art 16.1 sugieren respetar literalmente la redacción del artículo 30.2 de la Orden EHA/2899/2011, respecto a los supuestos incluidos en su ámbito de aplicación. Este artículo indica que, respecto al acto de otorgamiento "2. El cliente tendrá derecho a examinar el proyecto de escritura pública de formalización del préstamo hipotecario en el despacho del notario al menos durante los tres días hábiles anteriores a su otorgamiento. El cliente podrá renunciar expresamente, ante el notario autorizante, al señalado plazo siempre que el acto de otorgamiento de la escritura pública tenga lugar en el propia notaría".
11. Respecto al art 17 consideran que el contenido de este precepto, en lo referente al establecimiento de obligaciones para los Notarios y Registradores de la propiedad, puede entenderse que entra en colisión con las competencias del Estado en la materia.
12. En relación a la Disposición Adicional Segunda entienden que esta disposición puede entrar en colisión con las competencias del Estado, si consideramos un modelo obligatorio de contrato hipotecario de confianza y proponen el uso voluntario del mismo.
13. En relación a la Disposición Adicional Cuarta reiteran las mismas observaciones realizadas sobre el concepto de persona avalista.
14. En relación a la Disposición Final Primera consideran que por razones de técnica jurídica parece más adecuado incluir el contenido de esta disposición final, destinada a la modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía, en la parte dispositiva del Anteproyecto de Ley.
15. En relación a la Disposición Final Segunda se hace la misma consideración que en la disposición adicional segunda. Por otra parte, han de tenerse en cuenta las competencias del Estado atribuidas en el artículo 149.1ª y 3ª de la Constitución. Además, considera aconsejable modificar levemente la redacción del segundo apartado para adecuarlo a la finalidad pretendida.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. No se considera necesario modificar el título de la Ley en el sentido indicado, toda vez que en el artículo 4 de esta norma se precisa a qué personas consumidoras y usuarias se va a proteger, tanto las físicas como las jurídicas; también en la exposición de motivos se incluye un párrafo aclarando esta cuestión. Respecto a la inclusión en el título de la Ley de la personas avalista, entendemos que es un sujeto que podrá intervenir o no en la operación, no teniendo por qué ser un sujeto necesario en ésta. No se considera oportuno tampoco modificar el texto de la norma para hacer referencia a la modificación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, toda vez que el objeto de la norma es la protección en la contratación hipotecaria. Se atienden las observaciones referidas a las cuestiones de técnica normativa y de redacción.
2. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo esa referencia en el texto del Anteproyecto.
3. No entendemos procedente atender esta observación; la ley pretende garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, es decir, se pretende proteger en la operación de contratación del préstamos hipotecario, de modo que la referencia debe ser donde estos contratos se celebren, con independencia de dónde radique el bien inmueble.
4. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la referencia "o jurídica" en esta letra.
5. Entendemos procedente atender esta observación, y adaptar el texto del precepto citado a por lo que incluye al final de esta letra la siguiente expresión: "siempre que intervengan al margen de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios".
6. No entendemos procedente atender esta observación, ya se exige que se facilite en formato papel porque entendemos que es el medio en que con más certeza quedará constancia, además de ser el medio más común. La propuesta de Presidencia de que se entregue en papel cuando lo exija el consumidor, en la práctica supondría que no se entregase nunca en papel, toda vez que éste desconocería tal derecho y las entidades no lo pondrían de manifiesto.
7. No entendemos procedente atender esta observación, toda vez que únicamente se hace referencia a lo que puede entenderse por este tipo de productos de forma meramente enunciativa.
8. Entendemos procedente atender parcialmente esta observación, por cuanto, si bien es cierto que la redacción de la mayoría de estos apartados se ha basado en lo dispuesto en el proyecto de Directiva sobre préstamos para la adquisición de bienes inmuebles de uso residencial, también se ha tomado como referencia la normativa estatal, en concreto los artículos 18 de la Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, y 16.1 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo.
9. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto nuestro texto fija un nuevo plazo de diez

días hábiles que no es el plazo de validez de la oferta vinculante (lo fijamos en un mes en este apartado, ampliando los existentes), sino el plazo para remitir la oferta vinculante al consumidor desde que éste la solicite. No entra en conflicto con los plazos de 10 y de 14 días de validez de la oferta vinculante establecidos para entidades no de crédito y de crédito, respectivamente, ya que los respeta, en cuanto los mejora.

10. No entendemos procedente atender la observación; no estamos a favor del reconocimiento de esta renuncia que hace la normativa estatal, si bien, no pudiendo regular ex novo esta materia, hemos de tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en la citada normativa, esta posibilidad de renuncia queda reconocida en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, con lo que podrá aplicarse para las entidades de crédito, pero no para las entidades no de crédito reguladas en la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que no prevé la renuncia a este derecho.

11. No procede atender esta observación; tanto Registradores de la Propiedad (artículo 274 y 536 del Reglamento Hipotecario) como los Notarios (artículo 1 del Reglamento Notarial) son funcionarios públicos, de tal modo que han de colaborar con otras Administraciones Públicas (artículo 4.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Además, para los Registradores de la Propiedad, el artículo 222.8 de la Ley Hipotecaria establece que éstos están obligados a colaborar entre sí, con los órganos jurisdiccionales, las Administraciones Públicas y con los Notarios. El deber de colaboración de los Notarios se manifiesta en muchas de las obligaciones que a aquéllos se le imponen reiteradamente en su normativa reguladora, como la Ley del Notariado, de 28 de mayo de 1862, cuyo artículo 24 dice literalmente "Los notarios en su consideración de funcionarios públicos deberán velar por la regularidad no sólo formal sino material de los actos o negocios jurídicos que autorice o intervenga, por lo que están sujetos a un deber especial de colaboración con las autoridades judiciales y administrativas".

12. No se atiende esta observación, se trataría de un modelo de contrato hipotecario de confianza cuyo uso sería voluntario.

13. Entendemos ya atendida esta observación en la medida en que en la definición de persona garante contenida en el apartado b) del artículo 4 se exige que el mismo actúe fuera del ámbito de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios, es decir, que el concepto recogido en el art 4 letra b) ya fue modificado y adaptado a los términos propuestos.

14. No entendemos procedente atender esta observación: según las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, concretamente según la directriz l g) 42 las disposiciones finales incluirán los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea el objeto principal de la disposición.

15. No entendemos procedente atender esta observación, esta ley se dicta en virtud de la habilitación que supone el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre la defensa de los derechos de los consumidores. Por eso en la misma se amplía y refuerza el derecho a la información que las personas consumidoras ostentan a lo largo de todo el proceso contractual sin establecer obligaciones contractuales sino obligaciones sancionables en vía administrativa. Respecto a la modificación de la redacción del segundo apartado, no se entiende la aportación realizada.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. No proceden cambios.

2. De acuerdo con lo previsto en el apartado 1 anterior se incluye un nuevo párrafo en la Exposición de Motivos con siguiente tenor: "Así mismo, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que se garantiza a las personas consumidoras y usuarias de los bienes y servicios el derecho a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley, regulándose por ley los mecanismos de participación y el catálogo de derechos de éstas."

3. No proceden cambios.

4. Se da nueva redacción a la letra a) del art 4 en los siguientes términos: "a) Persona consumidora y usuaria: toda persona física o jurídica que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario sobre la vivienda."

5. Se da nueva redacción a la letra b) del art 4 en los siguientes términos: "b) Personas garantes: cualquier persona que garantiza la operación de préstamo hipotecario. Se entenderá que incluye a las personas

fiadoras, avalistas, hipotecantes no deudoras y otras que puedan prestar garantía, siempre que intervengan al margen de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios.”

6. No proceden cambios.

7. No proceden cambios.

8. Se da nueva redacción al apartado 1 del art 14 en los siguientes términos: “1. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 18 de la Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, y 16.1 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, para garantizar la concesión responsable de préstamos, con carácter previo a la celebración del contrato, las entidades prestamistas han de evaluar en profundidad la solvencia de la persona consumidora y usuaria, teniendo en cuenta como elementos, entre otros, los ingresos presentes y los previsibles durante la vida del préstamo, los ahorros, las deudas y los compromisos financieros, a través de la información suministrada por la persona consumidora y usuaria y de las fuentes internas o externas que resulten pertinentes, todo ello sin perjuicio de lo previsto en la normativa estatal y europea vigente.”

9 al 13: No proceden cambios.

Ficha 14**DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA****OBSERVACIONES**

1. Respecto al art 2.4 considera que el mismo ha de ser revisado atendiendo a los principios de jerarquía normativa y de competencia o de distribución de materias que son los principios aplicables ante la posibilidad de que sean simultáneamente aplicables a un mismo caso dos o mas normas y que entre ellas pueda producirse una contradicción, en virtud de lo cual solamente una de ellas puede ser aplicada.
2. Respecto a la Disposición Final Primera y én relación al art 13 de la Ley 13/2003 de 17 de diciembre considera que en lo relativo a la reparación efectiva de los daños ocasionados al consumidor, los dos instrumentos fundamentales son, las acciones judiciales de responsabilidad civil y el arbitraje de consumo; así como que las competencias normativas sobre ambas materias corresponden al Estado, por lo que en un procedimiento sancionador no es posible exigir la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor.
3. Respecto a la nueva redacción del art 48.4 de la ley 13/2003 de 17 de diciembre, deberá revisarse este apartado, ya que de su lectura se deduce que la empresa siempre será responsable del pago del análisis inicial.
4. Respecto a la nueva redacción del art 87 propone la revisión de este apartado, en virtud de los principios de celeridad y agilización de trámites, estableciendo un plazo menor para resolver y notificar la resolución expresa de los procedimientos sancionadores en materia de consumo.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la siguiente expresión al final de dicho apartado: "...sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."
2. No se atiende esta observación; dicha posibilidad está plenamente reconocida en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, otorgándola al órgano competente para imponer la sanción. Artículo 48. Reposición de la situación alterada por la infracción e indemnización de daños y perjuicios. Conforme a lo previsto en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor que serán determinados por el órgano competente para imponer la sanción, debiendo notificarse al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción, quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial.
3. Se atiende esta observación y se da nueva redacción al artículo 48. 4 de la ley 13/2003 de 17 de diciembre en los términos propuestos:
4. No se atiende esta observación; con los efectivos humanos actuales de que disponen los Servicios de Consumo para la tramitación de los procedimientos sancionadores no es posible disminuir el plazo. De aumentar éstos, se podría bajar el mismo.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. Se da nueva redacción al apartado 4 del artículo 2 en los siguientes términos: "4. En caso de conflicto entre normas, será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa."
2. No proceden cambios.
3. Se atiende esta observación y se da nueva redacción al artículo 48. 4 de la ley 13/2003 de 17 de diciembre en los siguientes términos: "4. Los gastos que se deriven de la realización del análisis contradictorio serán por cuenta de quien lo promueva; los originados por la realización de los análisis inicial y dirimente serán por cuenta de la empresa en caso de que presenten irregularidades, y por la Administración, en caso contrario".
4. No proceden cambios.

Ficha 15**DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA****OBSERVACIONES**

1. La Dirección General de Presupuestos, respecto a la Disposición Final Primera, por la que se modifica la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, e introduce un nuevo art 75 bis, considera que este precepto supone una excepción del principio presupuestario de no afectación de ingresos, previsto en el artículo 9.1h) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Se indica que la afectación de un ingreso implicaría establecer mecanismos que permitan realizar un control de la efectiva aplicación de los recursos al gasto al que están afectados, y que sería necesario determinar la naturaleza concreta de los gastos que van a ser soportados por esta financiación, ya que el destino propuesto en el texto del anteproyecto es demasiado difuso como para poder determinar qué partidas se engloban en él. Por otro lado, se advierte de que el espíritu de la afectación de los ingresos es cubrir los costes derivados de la actividad que origina tales ingresos. En este sentido, los ingresos derivados de sanciones administrativas no son fruto de una prestación administrativa previa, ni de una actuación de la que se derive un coste directamente cuantificable, sino que son meras medidas coercitivas establecidas normativamente. De este modo, ni se puede cuantificar su coste ni existe correlación entre el ingreso afectado y el gasto a financiar. Como conclusión, se informa que respecto a la incidencia financiera en los gastos, el anteproyecto de ley cuenta con la cobertura presupuestaria necesaria para esta finalidad, no suponiendo un incremento de los mismos. En cambio, desde el punto de vista de los ingresos, resulta necesario que se suprima el nuevo apartado 75 bis que se incluye en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Se ha eliminado este precepto tras el informe de la Dirección General de Presupuestos de 09/06/2014.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN

1. Se elimina el apartado de la Disposición Final Primera, que introducía un nuevo artículo 75 bis en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre.

(indicar si de lo anterior el texto se modifica o no)

Ficha 16**CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES****OBSERVACIONES**

1. Consideran que en la Exposición de Motivos debería mencionarse las competencias municipales contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el art 9 de la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.
2. En relación al art 19 propone la sustitución de parte del artículo, "... fomentando e incentivando la colaboración con las Entidades Locales, a través de convenios de cooperación previstos en el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias". Justificación: Teniendo en cuenta que las Entidades Locales constituyen un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, no debe equipararse a otras organizaciones. Considera que, al tener competencias en esta materia, tanto la Comunidad Autónoma de Andalucía como los municipios, el instrumento adecuado para llevar a cabo las relaciones de colaboración entre ambos son los Convenios de Cooperación regulados en el artículo 83 de la LAULA.
3. En relación al art 20 proponen nueva redacción en parte del artículo: "en colaboración con las Entidades Locales, a través de convenios de cooperación previstos en el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias". Justificación: las mismas razones que han motivado la observación realizada al artículo anterior.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo la referencia arriba indicada.
2. Entendemos procedente atender la observación, si bien no con la redacción propuesta, sino una más amplia que incluya otras medidas previstas en la citada ley además de los convenios de cooperación.
3. Entendemos procedente atender la observación, si bien no con la redacción propuesta, sino una más amplia que incluya otras medidas previstas en la citada ley además de los convenios de cooperación.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. Se hace mención en la Exposición de motivos en los siguientes términos: "En ese sentido, el título IV se refiere a la información y formación en materia hipotecaria, para cuya tarea la Administración de la Junta de Andalucía debe fomentar la colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias y las Entidades Locales, que disponen de competencia en materia de Consumo en virtud de lo previsto en el artículo 9.15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía."
2. Se da nueva redacción al artículo 19 que queda redactado en los siguientes términos: "Artículo 19. *Promoción y difusión de los derechos reconocidos en esta ley.* La Administración de la Junta de Andalucía realizará campañas informativas para dar a conocer los derechos de las personas consumidoras y usuarias reconocidos en esta ley en materia de contratación hipotecaria, fomentando e incentivando la colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias. Con esta misma finalidad se fomentará la colaboración y cooperación con las entidades locales, de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía."
3. Se da nueva redacción al artículo 20 que queda redactado en los siguientes términos: "Artículo 20. *Derecho a la formación en materia hipotecaria.* La Administración de la Junta de Andalucía organizará, promoverá e incentivará programas de formación de las personas consumidoras y usuarias en materia de contratación hipotecaria, dirigidos principalmente a los colectivos sociales más desfavorecidos, en colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias. Con esta misma finalidad se fomentará la colaboración y cooperación con las entidades locales, de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía."

Ficha 17

CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL

OBSERVACIONES

Realizan las mismas observaciones que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, por lo que nos remitimos a la ficha anterior.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

Realizan las mismas observaciones que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, por lo que nos remitimos a la ficha anterior.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

Realizan las mismas observaciones que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, por lo que nos remitimos a la ficha anterior.

Ficha 18**CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA****OBSERVACIONES**

1. Considera conveniente mencionar expresamente en la Exposición de Motivos el cumplimiento del trámite de audiencia al CCUA haciendo referencia a su Decreto regulador, Decreto 58/2006 de 14 de marzo.
2. Considera conveniente incluir en la Exposición de Motivos entre las razones de oportunidad las sentencias falladas respecto a las cláusulas abusivas (STS de 9 de mayo de 2013).
3. En relación al art 1 proponen sustituir "garantizar la protección" por la expresión "ampliar y mejorar el ámbito de protección y seguridad". Considera que el término "garantizar" puede resultar incierto, en la medida que la sola existencia de la norma no garantiza su cumplimiento, siendo más idóneo ajustado a la realidad que el objeto de esta sea es de ampliar y mejorar el ámbito de protección y seguridad de los consumidores en la suscripción de estos productos.
4. En relación al art 1 consideran además que con su redacción se entiende que esta Ley se aplicará a las personas que tienen un préstamo que grave su vivienda pero no sólo para la adquisición de ésta sino igualmente para la adquisición de otro bien de consumo y que obligan a poner su vivienda como garantía. También considera que el objeto de este artículo puede entrar en contradicción con las definiciones contempladas en el artículo 4, en concreto con la recogida en la letra a).
5. Respecto al art 4 considera adecuado establecer un glosario de conceptos utilizados en este tipo de operaciones.
6. Respecto al art 5 se pregunta cuáles van a ser en la práctica los mecanismos probatorios del cumplimiento de las obligaciones en el Anteproyecto impuestas.
7. Respecto al art 6 consideran conveniente que se haga referencia a las circunstancias de personas usuarias y avalistas.
8. Proponen modificar la rubrica del Título II en los siguientes términos: "DE LA INFORMACIÓN A LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS Y AVALISTAS Y DE LAS ACTUACIONES PREPARATORIAS".
9. Respecto al art 7 considera indeterminado el concepto "explicaciones adecuadas".
10. Consideran adecuado el diseño mediante un Anexo del cartel informativo regulado en el art 9.
11. Respecto al art 10.1 consideran necesario que se determinara y concretara a que se refiere con información clara y suficiente.
12. En cuanto al apartado 3 letra d) del art 10 que hace referencia a los swaps, clips o instrumentos análogos la norma no debería permitir que estos productos "tóxicos" se vinculen a los préstamos y créditos hipotecarios.
13. Consideran insuficiente el plazo de tres días hábiles establecido en el apartado 3 letra n) del art 10.
14. Respecto al art 12 considera necesario concretar cuáles son los gastos de cuenta del consumidor y determinar qué gestiones administrativas van a suponerle un gasto para evitar que se repercutan comisiones por servicios no prestados.
15. Respecto al art 16 consideran que debería recoger de forma clara y expresa la prohibición y exclusión de cláusulas abusivas que afecten al justo equilibrio de las contraprestaciones con los consumidores, concretando algunas de dichas cláusulas. Suelo, intereses usuarios cláusulas de compensación por riesgo de tipo de interés, swap, cláusulas de vencimiento anticipado del préstamo, de limitación de derechos el prestatario.
16. Proponen modificar la rubrica del Título IV añadiendo al mismo "VIAS DE RECLAMACIÓN"
17. En relación al art 18 proponen incluir en este artículo la información que se debe dar al consumidor sobre el procedimiento de reclamación tanto general como específico del sector bancario.
18. Respecto a la Disposición Adicional Primera, considera que la Administración debería reforzar el control y supervisión del mercado y perseguir las prácticas y cláusulas abusivas. Debería recogerse de forma más concreta la realización de planes de inspección y control anuales de las entidades que intervienen en la contratación hipotecaria.
19. Respecto a la Disposición Final Primera considera necesario incluir entre las infracciones graves el no cumplir con la información legal obligatoria al consumidor antes de la contratación dentro de las infracciones en materia de información y publicidad.

VALORACIÓN (siguiendo el orden de las observaciones)

1. Entendemos procedente atender esta observación, incluyendo en la Exposición de Motivos la referencia indicada.
2. No entendemos procedente atender esta observación, pues no parece oportuno hacer referencia a una Sentencia del Tribunal Supremo, única de este órgano hasta el momento en esta materia, y que afecta en exclusividad a las cláusulas suelo.
3. No entendemos procedente atender esta observación, toda vez que el objeto alude a la finalidad de la norma, lo que se pretende alcanzar con la regulación contenida en ella, estableciendo los mecanismos e instrumentos necesarios para ello, motivo por el que vemos acertado mantener su redacción.
4. Entendemos procedente atender esta observación en el sentido de que la ley debe ser aplicable a los préstamos y créditos cuya garantía hipotecaria esté constituida por una vivienda (para atender necesidades económicas apremiantes, para restaurar la propia vivienda, para comprar un vehículo, etc.), y no sólo a aquéllos cuya finalidad sea la adquisición de la propia vivienda. Se da, por tanto, nueva redacción al artículo 4 a), eliminando la referencia a "para la adquisición de una vivienda" sustituyéndola por "sobre la vivienda".
5. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto no parece apropiado que una norma sectorial en materia de consumo incorpore definiciones que se refieren a otro ámbito de actividad, más propio de competencias del Estado.
6. No entendemos procedente atender esta observación; los medios y mecanismos de prueba serán todos aquellos válidos en Derecho. No se trata de una fórmula nueva en el ordenamiento jurídico, ya la prevé, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, o el artículo 82.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.
7. Entendemos procedente atender esta observación en el sentido expuesto
8. No entendemos procedente atender esta observación, por cuanto no todos los artículos se aplican a los avalistas (no se aplican los referidos a las comunicaciones comerciales y publicidad ni a la información precontractual), y además, la presencia del garante de la operación, no ha de darse en todas las operaciones.
9. No entendemos procedente atender esta observación. No se pueden concretar las explicaciones que ha de recibir una persona concreta apriorísticamente, y de forma pormenorizada, sino que va a depender principalmente de las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria a la que se dirijan, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario. "Adecuadas" quiere decir adaptadas a las circunstancias del consumidor, lo que implica que las haya entendido y pueda adoptar una decisión informada.
10. Entendemos procedente atender esta observación y se añade a esta ley un Anexo II que contiene el modelo de cartel informativo a que hace referencia este artículo.
11. No entendemos procedente atender esta observación ya que concretar de manera exhaustiva qué se entiende por información clara y suficiente dependerá de las condiciones de cada préstamo con lo que la casuística podría ser infinita.
12. No entendemos procedente atender esta observación; la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, en su artículo decimonoveno, sobre instrumentos de cobertura del riesgo de tipo de interés de los préstamos hipotecarios, señala que las entidades de crédito informarán a sus deudores hipotecarios con los que hayan suscrito préstamos a tipo de interés variable, sobre los instrumentos, productos o sistemas de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés que tengan disponibles. La contratación de la citada cobertura no supondrá la modificación del contrato de préstamo hipotecario original, y que las entidades ofrecerán a quienes soliciten préstamos hipotecarios a tipo de interés variable al menos un instrumento, producto o sistema de cobertura del riesgo de incremento del tipo de interés. Es decir, la normativa bancaria ampara la existencia de estos productos, y obliga a las entidades a ofrecerlos a sus clientes. Con el artículo 24 de la Orden 2899/2011, el 14.2 b) de la ley 2/2009, y la regulación de esta Ley, se ofrece una mayor transparencia en la información a recibir sobre estos instrumentos y sus características. Carecemos de competencia para prohibir estos productos, por ello, incidimos en la faceta informativa, para evitar que se conviertan en abusivos. Además, se hace referencia expresa a la Ley 2/2009 en el artículo 2.3 de esta norma. Por otra parte, se modifica ligeramente la redacción de esta letra para acentuar que estos productos no son obligatorios.
13. No entendemos procedente atender esta observación, por entender que carecemos de competencia para ello, por tratarse una competencia exclusiva estatal. No obstante, se ha incorporado la expresión "al menos",

que permite, que, voluntariamente, amplíen el plazo previsto en la normativa vigente a nivel estatal respetando el mínimo existente.

14. No entendemos procedente atender esta observación; la expresión empleada consiste en una fórmula abierta que de cabida a otros gastos que se puedan generar durante el proceso de contratación. Lo que prevemos en este artículo, en su tercer apartado, es que si se realizan directamente por la entidad prestamista operaciones que sean de cargo de la persona consumidora, será necesario que tenga lugar la aceptación previa y expresa de ésta, así como que se facilite la factura correspondiente.

15. No entendemos procedente atender esta observación toda vez que la competencia en materia de cláusulas abusivas corresponde al Estado (Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), y, además, algunas de las cláusulas citadas no son de por sí abusivas, sino que lo serán o no dependiendo del caso concreto.

16. No entendemos procedente atender la observación; la rúbrica de este título obedece al contenido y lo regulado en el artículo 18.

17. No entendemos procedente atender la observación. El artículo 21 de esta ley, sobre infracciones y sanciones, establece que "la contravención de las normas previstas en esta Ley se sancionará conforme a lo previsto en el Título II, Capítulo IV de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía".

18. No entendemos procedente atender la observación; ya se vienen realizando campañas de inspección y control sobre este tipo de entidades. Entendemos adecuada la referencia indicada en esta disposición, si bien se ha optado por modificar la redacción inicial.

19. Entendemos procedente atender la observación y se introducen los cambios oportunos.

MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN:

1. Se incluye un nuevo párrafo en la Exposición de Motivos con siguiente tenor: "En la tramitación de esta norma se ha cumplimentado el trámite de audiencia preceptiva al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, de acuerdo con el artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía."

2 y 3: No proceden cambios.

4. Se da nueva redacción al artículo 4 a) en los siguientes términos: "a) Persona consumidora y usuaria: toda persona física o jurídica que, siendo destinataria final en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, contrate un préstamo o crédito hipotecario sobre la vivienda."

5 y 6: No proceden cambios.

7. Se incluye en el art 6.1 in fine una referencia al art 7.1 de esta ley quedando redactado en los siguientes términos: "1. En el proceso de contratación de préstamos o créditos hipotecarios, las entidades prestamistas y los servicios de intermediación han de actuar de buena fe, con objetividad, con imparcialidad, honesta y profesionalmente, facilitando información de forma correcta, completa, veraz, objetiva y adaptada a las circunstancias de las personas consumidoras y usuarias y garantes en su caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1. "

8 y 9: No proceden cambios.

10. Se elabora el anexo II que contiene el modelo de cartel informativo, conforme se ha indicado con motivo de la valoración de las alegaciones de AL ANDALUS (Ficha 1, punto 6).

11 al 18: No proceden cambios.

19. El apartado 1 y 3 letra c) del artículo 72 quedan con la siguiente redacción: "1. Todas las acciones u omisiones recogidas en el artículo anterior tendrán la calificación de infracciones leves a excepción de la infracciones 1ª, cuando afecte a la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros, 5ª y 13ª, del apartado 2, infracciones 2ª y 3ª del apartado 3, infracción 12ª del apartado 4, infracción 1ª y 2ª del apartado 6, infracciones 1ª, 2ª, 3ª, si no fuese atendido un segundo o posteriores requerimientos, 4ª y 5ª del apartado 7, que inicialmente tendrán la calificación de graves".

EXPTE: UIG 4/2013

OBSERVACIONES AL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO EMITIDO POR LA SECRETARÍA GENERAL DE CONSUMO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA.

Ha sido remitido por la Secretaría General de Consumo, mediante comunicación de fecha 12 de septiembre de este año, número de registro 127/2013, el informe de fecha 4 de julio de 2013, de evaluación del impacto de género correspondiente al Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

1. FUNDAMENTACIÓN Y OBJETO DEL INFORME.**1.1. Contexto legislativo.**

En el Estatuto de Autonomía para Andalucía se establece en el artículo 111 que en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas.

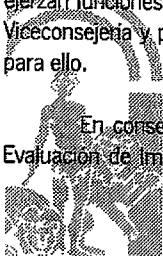
Por su parte el artículo 6 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, establece que en la tramitación de todos los proyectos de disposiciones deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas, que se emitirá por quien reglamentariamente se establezca.

Posteriormente fue aprobado el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género, que en su artículo 3 establece la obligatoriedad de dicho informe, entre otros supuestos, para todas las disposiciones reglamentarias a aprobar por el Consejo de Gobierno. Según el artículo 4, la emisión del informe de evaluación del impacto de género corresponderá al centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición de que se trate.

Asimismo en el artículo 60 de la citada Ley 12/2007 se crean las Unidades de igualdad de género en todas las Consejerías. Se prevé que cada Consejería encomendará a uno de sus órganos directivos las funciones de la Unidad de Igualdad de Género, en los términos que se establezcan reglamentariamente. En su desarrollo, el Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan estas Unidades, en el artículo 4.1, establece que tienen entre sus funciones la de asesorar a los órganos competentes de la Consejería en la elaboración del informe de igualdad de género sobre los proyectos de disposiciones.

Por otra parte, dicho Decreto establece que las personas titulares de las Consejerías designarán el órgano directivo que asumirá las funciones de las Unidades de Igualdad de Género de entre aquellos que ejerzan funciones de carácter horizontal o transversal. En este sentido, en esta Consejería se ha designado a la Viceconsejería y provisionalmente a este Servicio de Coordinación, hasta tanto se dote del personal necesario para ello.

En consecuencia, este Servicio emite las presentes observaciones y recomendaciones al Informe de Evaluación de Impacto de Género emitido por la Secretaría General de Consumo con de fecha 4 de julio de



Código Seguro copia de Este documento incorporado	
FIRMADO POR	
ID. FIRMA	afirma.cgob.junta

a integridad de una es/verifirma/ imbre, de firma electrónica.	
FECHA	07/10/2013
PÁGINA	1/3

2013, correspondiente al Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

1.2. Objeto del presente Informe.

Es objeto del presente Informe el realizar observaciones al informe de evaluación de impacto de género emitido por la Secretaría General de Consumo para su posterior traslado a dicho órgano con la finalidad de que incorpore las recomendaciones realizadas y que modifique el texto normativo, si fuera preciso, antes de su aprobación, garantizando así un impacto positivo de la norma en la igualdad de género.

2. OBSERVACIONES SOBRE LA PERTINENCIA DE GÉNERO DE LA NORMA.

Analizado el objeto y contenido del proyecto normativo y el Informe de evaluación, así como el grupo destinatario de la misma, es decir, las personas consumidoras y usuarias, se concluye la pertinencia al género del proyecto.

3. OBSERVACIONES SOBRE LAS DESIGUALDADES DETECTADAS.

En cuanto a la situación inicial de partida, se determina en el Informe que las personas destinatarias de los derechos que en la misma se establecen son las personas consumidoras y usuarias, sin distinción alguna en razón de género, pero se ha tenido en cuenta la situación de las mujeres.

Así, en las actuaciones realizadas para la elaboración del informe se analiza la situación de las mujeres en Andalucía, de manera que se han consultado las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía en materia hipotecaria y se ha constatado que no existen estadísticas en las que se realice una desagregación por razón de sexo en esta materia. No obstante se ha procedido a la valoración de la situación de la mujer respecto de las viviendas.

Por lo tanto se considera adecuada la evaluación que se contiene en el informe.

4. TRANVERSALIDAD DEL PRINCIPIO DE GÉNERO Y MEDIDAS QUE FAVORECEN LA IGUALDAD.

El artículo 5 de la Ley 12/2007, antes citada, prescribe que en todos los reglamentos se tiene que tener en cuenta la transversalidad de género tanto en la elaboración como en la ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas.

En la conclusión del informe se hace una valoración positiva de la repercusión de la ley, pues se dirige a la ciudadanía en general, lo que tendrá un impacto de género previsible por los criterios de actuación que se predicen que deben presidir las actuaciones de las entidades prestamistas, para facilitar una información correcta veraz objetiva y adaptada a las circunstancias de las personas consumidoras y usuarias y avalistas, en su caso, por lo que habrán de ser tenidas en cuenta posibles situaciones de desigualdad que en razón de género puedan existir.



Código Seg copla Este documento incor	
FIRMADO POR	
ID. FIRMA	afirma.cgob.jun

le la integridad de una ja.es/verifirma/ ciembre, de firma electrónica.		
	FECHA	07/10/2013
	PÁGINA	2/3

No obstante lo anterior, se realizan las siguientes observaciones al texto del Anteproyecto:

- Se debe recoger en el preámbulo de manera expresa que se ha tenido en cuenta el principio de transversalidad de la igualdad de género, citando el artículo 5 de la referida Ley 12/2007.

- Con respecto a los órganos de mediación sectoriales del Consejo Andaluz de Consumo y los Consejos Provinciales, previstos en el artículo 18.3 del Anteproyecto, se indica en el informe que en su composición habrá de respetarse una representación equilibrada de hombres y mujeres, de acuerdo con el artículo 3.3 de la Ley 12/2007, pero sin embargo no se ha incluido en el Anteproyecto la referencia a la representación equilibrada como medida correctora para la aplicación del principio de no discriminación entre hombres y mujeres.

Por lo tanto, en el artículo 18.3 deberá incluirse que en la composición de los órganos de mediación sectoriales habrá de respetarse el principio de representación equilibrada entre hombres y mujeres, en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

5. REVISIÓN DEL LENGUAJE.

De conformidad con los artículos 4.10 y 9 de la referida Ley 12/2007, y de acuerdo con la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, se deberá evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

A este respecto, se considera que el anteproyecto de Ley respeta las previsiones contenidas en la citada Ley e Instrucción.

Sevilla, a 7 de octubre de 2013

(Designada provisoriamente)

de Género)

Código Seguro de Verificación Este documento incorpora	
FIRMADO POR	
ID. FIRMA	afirma.cgob.junta-ar

Integridad de una copia de este documento electrónico.	
FECHA	07/10/2013
PÁGINA	3/3

TEST DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA.**1.ª ¿La norma introduce alguna limitación en el libre acceso de las empresas al mercado?**

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Otorga derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de un determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado.
- Establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener de licencias, permisos o autorizaciones.
- Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial.
- Incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas.
- Restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico.

Respuesta: NO

2.ª ¿La norma restringe la competencia entre las empresas que operan en el mercado?

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Limita la oferta de las diferentes empresas.
- Introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque permite orientar sobre los mismos o porque establece precios mínimos o máximos.
- Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios.
- Impone normas de calidad a los productos que puedan resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares y así generar ventajas para algunas empresas con respecto a otras.
- Eleva de manera significativa los costes de algunos proveedores con respecto a otros mediante, por ejemplo, la exención de determinadas obligaciones a algunas empresas.

Respuesta: NO

3.ª ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas?

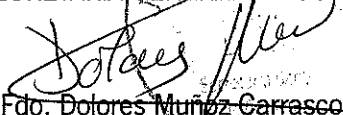
Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales.
- Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor.
- Exime a las empresas de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia.

Respuesta: NO

Por lo tanto, se concluye que el proyecto de norma que nos ocupa no afecta a la competencia.

En Sevilla, a 4 de julio de 2013.
LA SECRETARÍA GENERAL DE CONSUMO


Fdo. Dolores Muñoz Carrasco

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Dirección General de Presupuestos

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA 46 Consejería de Hacienda y Administración Pública
	10 JUN. 2014
	REGISTRO GENERAL 2033/23679 Sevilla

Fecha: 09/06/14

Su referencia: Legislación/MJC-2013/40/107

Nuestra referencia: IS /JM Exp.4385/2013

Asunto: **Informe** Anteproy. Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria.

Destinatario:

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y
RELACIONES INSTITUCIONALES.

Secretaría General Técnica

Plaza Nueva, 4
41071 Sevilla

R E C E P C I Ó N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES
	12 JUN. 2014
	Registro General 14154 Sevilla

Con fecha 9 de octubre de 2013 se ha recibido en esta Dirección General de Presupuestos, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, oficio de esa Secretaría General Técnica, por el que se solicita informe al **"Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria"**.

La solicitud se realiza mediante escrito con número de registro de entrada 2033/37558, a la que se acompaña el proyecto normativo, las memorias económica y justificativa del mismo y el informe sobre la necesidad de destinar el importe de las sanciones ingresadas a actuaciones en materia de consumo.

Con posterioridad se solicita a esa Consejería ampliación de la información contenida en el expediente, así como informe a la Secretaría General de Hacienda para que se pronuncie en el marco de sus competencias, en especial en el mandato del artículo 75 y la modificación de determinados artículos que afectan a los ingresos de la Comunidad Autónoma de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, desde el Estatuto de Autonomía de 1981, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, tiene atribuida la competencia en exclusiva sobre la defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones. En el actual Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, esta competencia está recogida en el artículo 58.2.4º.

En ejercicio de esta competencia la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. Posteriormente se aprobó la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, actualmente en vigor, que, junto con las normas básicas del Estado, principalmente el Texto Refundido de la Ley General para los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, constituyen el marco legislativo de carácter general para la protección de las personas consumidoras y usuarias andaluzas.



Esta normativa regula aspectos esenciales de la actuación administrativa en materia de consumo, y entre ellos se proclama el derecho a la protección de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras.

En nuestra Comunidad se ha aprobado recientemente el Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, y el Estado aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

En base a lo anterior se elabora el presente borrador de Anteproyecto de Ley, cuyo objeto es garantizar en Andalucía la transparencia en la información que se les debe facilitar las entidades prestamistas y servicios de intermediación, a los consumidores y usuarios, ante la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda.

Entre las novedades del borrador del Anteproyecto normativo a destacar podemos enumerar las siguientes:

1. La parte esencial lo constituye la regulación del régimen de información que precede al otorgamiento del contrato o escritura pública de los préstamos hipotecarios.
2. Partiendo de la regulación existente en cuanto a requisitos de información y documentos, se regulan aspectos que bien no estaban contenidos o bien lo estaban insuficientemente detallados. Para ello se crean dos nuevos documentos, el Documento de Información Precontractual Complementaria (DIPREC) que complementa a la Ficha de Información Precontractual (FIPRE), y el Documento de Información Personalizada Complementaria (DIPERC) que complementa la Ficha de Información Personalizada (FIPER), que ya se encuentran reguladas por normativa anterior.
3. Adicionalmente se crea otro documento denominado Índice de Documentos de Entrega Preceptiva (IDEP), para aclarar la ingente cantidad de documentos que se generan durante el proceso de información previo a la firma del contrato.
4. Los gastos que sean a cuenta de los consumidores o usuarios son definidos por la presente ley, determinando a su vez el derecho de estos a elegir o en su caso, dar su conformidad al presupuesto y a los profesionales que realicen dichos servicios.
5. Se regula igualmente la ausencia de obligación por parte de la persona consumidora y usuaria de suscribir productos o servicios accesorios no solicitados y que impliquen un incremento del gasto o una alteración real del préstamo hipotecario ofrecido. No pudiendo ser por tanto requisito para la obtención del préstamo la suscripción de esos servicios.
6. Se contempla también las figuras de Notarías y Registros de la Propiedad, siendo de obligado cumplimiento el deber de asesorar, aconsejar y asistir a las personas consumidoras y usuarias en la suscripción de los préstamos hipotecarios.

7. Finalmente se modifica el régimen sancionador previsto en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, aumentando la cuantía de las sanciones, y estableciendo que el destino de lo recaudado como consecuencia de las sanciones impuestas será el fomento de las políticas de consumo. Así mismo se introducen nuevos tipos sancionadores y se rectifican otros de los existentes, incorporando la figura de la multa coercitiva y eliminando la condonación de las sanciones.

Incidencia económico-financiera:

Analizada la documentación remitida y según indican en su memoria económica y documentación complementaria de la misma, a continuación describimos los artículos con incidencia económico-financiera, su coste estimado y financiación prevista:

1. En el artículo 18 del anteproyecto se recoge en el punto tercero, párrafo primero que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá y fomentará la mediación extra-procesal, y en el párrafo segundo, que a tal efecto se crearán Órganos de Mediación constituidos en el seno del Consejo Andaluz de Consumo, y según se indica en la información complementaria de la memoria económica, *“la actuación de la Administración se limitará a fomentar tanto la mediación extra-procesal como específicamente la creación del órgano sectorial previsto”*, y en cualquier caso la estimación del gasto anual ascendería a 1.352 euros, que correspondería a tres reuniones anuales de 5 personas ajenas a la Administración, dichos gastos corresponderían a dietas y gastos de desplazamiento y se imputarían a la aplicación presupuestaria 0.1.09.00.01.00.234.01.44H.
2. En relación con la realización de campañas informativas para dar a conocer los derechos de las personas consumidoras y usuarias reconocidos en esta Ley en materia de contratación hipotecaria, se informa en la mencionada documentación complementaria a la memoria económica que dichas campañas no supondrán un incremento del gasto, ya que se incluyen dentro de las previstas para el año 2014 y el gasto de las mismas se estima en torno a 18.000 euros, que se consideran incluidos dentro de los relativos a información, divulgación y publicidad, en la aplicación presupuestaria 0.1.09.00.01.00.228.02.44H.
3. Igualmente en la citada información complementaria se especifica que la promoción e incentivación de programas de formación a las personas consumidoras y usuarias se materializa a través de los Planes de Formación del Instituto Andaluz de Administración Pública, y las previstas en el anteproyecto se integran en la convocatoria de la orden de subvenciones de este año, pudiendo establecerse prioridades de acciones subvencionables, entre las que se podrían incluir las de este Anteproyecto de Ley. Los gastos se realizarían con cargo a la aplicación presupuestaria 0.1.09.00.01.486.01.44H “ A Asociaciones de Consumidores para actuaciones”, cuyo crédito disponible asciende a 1.201.035 euros.



4. Respecto a la ejecución de campañas de inspección en materia de contratación hipotecaria sobre la vivienda, se señala en la información facilitada que las mismas se llevarían a cabo dentro de las 25 ó 30 campañas de inspección que como máximo realiza anualmente la Administración de Consumo, dedicando a ello los mismos medios técnicos y humanos de los que hasta ahora dispone, por lo que la posible campaña podría acarrear unos gastos de locomoción y dietas de alrededor de 500 euros que se cargarían a las aplicaciones siguientes:

⇒ Dietas: aplicación presupuestaria 0.1.09.00.01.00.230.00.44H.

⇒ Locomoción: aplicación presupuestaria 0.1.09.00.01.00.231.00.44H

5. Con referencia a la modificación del artículo 48.4 de la citada Ley 13/2003 de 17 de diciembre: *“Los gastos que se deriven por la realización del análisis contradictorio serán de cuenta de quien lo promueva; los originados por la realización de los análisis inicial y dirimente serán a cargo de la empresa encausada, salvo que los resultados del dirimente rectifiquen los análisis iniciales, en cuyo caso ambos serán sufragados por la Administración”*, se informa en la memoria complementaria que corresponde a la transcripción literal del artículo 16.6, del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las Infracciones y Sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, que aún sigue en vigor en materia de toma de muestras tal como se recoge en la Disposición Transitoria de la citada ley 13/2003, por lo que no se altera la atribución de costes de análisis de muestras resultando pues, sin modificación en su incidencia económica.
6. En cuanto a la modificación del artículo 74 de la ley 13/2003 de 17 de diciembre por la que se elevan las cuantías de las multas en materia de consumo se señala en el anexo a la memoria económica que sí afectaría cuantitativamente a los ingresos presupuestarios, si bien solo se puede realizar una estimación sobre las sanciones impuestas. Tomando como base el importe del pasado ejercicio 2012 que ascendió a 4.361.537,00 euros, y, teniendo en cuenta que el incremento medio de las sanciones será de un 33,50%, se puede inferir que el montante para futuros ejercicios podría ascender a 5.822.651,80 euros, con un incremento estimado de 1.461.114,80 euros.
7. Respecto al artículo 75.bis se plantea la siguiente novedad: *“las cantidades que se exijan como consecuencia de las multas impuestas con carácter sancionador se destinarán con carácter finalista a la financiación de las políticas públicas que fomenten la defensa de los consumidores y usuarios”*.

En relación con la posibilidad de afectación de estos ingresos, el Decreto Legislativo 1/2010 de 2 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en el apartado 1 h) del artículo 9 recoge el principio de no afectación de los ingresos al

establecer “los recursos de la Junta de Andalucía se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados”.

La afectación de un ingreso conllevaría la necesidad de establecer mecanismos que permitan realizar un control de la efectiva dedicación de los recursos al gasto al que está afectado. Así, dado que el presupuesto de la Junta de Andalucía se estructura por aplicaciones presupuestarias, sería necesario poder determinar la naturaleza concreta de los gastos que van a ser soportados con esta financiación. En este sentido, el destino propuesto en el texto del anteproyecto, “la financiación de políticas públicas que fomenten la defensa de los consumidores y usuarios”, es demasiado difuso como para poder determinar a priori qué partidas se engloban en él, y por tanto, resulta imposible poder definir los gastos concretos a financiar con estos recursos y establecer un modo de control de la afectación.

Por otro lado, el espíritu y principal sentido de la afectación de los ingresos radica en cubrir o compensar el coste derivado de la actividad que origina tales ingresos. En ese sentido, **los ingresos derivados de sanciones administrativas no son fruto de una prestación administrativa previa ni de una actuación de la que se derive un coste directamente cuantificable, sino que son meras medidas coercitivas establecidas normativamente.** De este modo, ni se puede cuantificar su coste ni existe correlación entre el ingreso afectado y el gasto a financiar.

A todo lo expuesto cabe añadir que el actual contexto económico, en el que los recursos son limitados, hace poco recomendable la afectación de ingresos a actuaciones concretas, ya que se resta flexibilidad en la gestión y ejecución del presupuesto.

8. La adición del artículo 91. bis a la Ley 13/2003, que introduce la posibilidad de aplicar la figura de la multa coercitiva conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, puede afectar cuantitativamente a los ingresos presupuestarios, sin embargo en el anexo de la memoria económica se señala que la utilización por parte de la Administración de esta figura sancionadora está supeditada a un acto de no ejecución de determinadas sanciones u obligaciones por parte de las personas sancionadas, circunstancia que la hace de difícil estimación cuantitativa, por lo que no resulta posible una evaluación concreta de su incidencia presupuestaria.
9. Con respecto a la supresión del artículo 93 de la citada ley 13/2003 relativo a la condonación de sanciones se señala en el anexo de la memoria económica que se debe al hecho que hasta la fecha



todas las solicitudes de condonación han sido desestimadas, razón por la cual se prescinde de esta figura, no apreciándose por tanto repercusión económica.

Como conclusión de lo expuesto anteriormente, se informa que respecto a la incidencia económico-financiera, desde el punto de vista del gasto, cuenta con la cobertura presupuestaria necesaria para esta finalidad en las distintas partidas afectadas, puesto que no supone un incremento de gastos y en algunos casos empleará los mismos medios técnicos y humanos que dispone.

En cambio, desde el punto de vista de su incidencia económico-financiera en el ingreso, resulta necesario que se suprima el nuevo apartado 75.bis que se incluye en la citada Ley 13/2003 de 17 de diciembre, por los motivos descritos en el punto 7 sobre la incidencia económico-financiera del borrador del Anteproyecto de Ley en cuestión.

Finalmente, se indica que en el caso de que el borrador del Anteproyecto de la Ley fuera objeto de modificaciones que afectasen a su contenido económico financiero, y, por tanto, a la memoria económica analizada anteriormente, será necesario remitir una memoria económica complementaria que contemple el análisis económico financiero de los cambios realizados.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

LA SECRETARIA GENERAL DE HACIENDA



Fdo. María José Guada Romero

31.28.2013. HTL

INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales ha remitido el referido anteproyecto de Ley para informe de esta Dirección General.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con artículo 16 del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, alcanzando exclusivamente los aspectos del proyecto normativo relacionados con la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, desconcentración y procedimiento, especialmente la simplificación de sus trámites y métodos de trabajo y de normalización y racionalización de la gestión administrativa; así como el desarrollo de la Administración electrónica.

Se emiten las siguientes consideraciones de carácter general al anteproyecto de Ley, que está compuesto por veintiún artículos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria y tres finales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación y régimen jurídico.

Establece el apartado 4 que *"En caso de conflicto de normas, será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras o usuarias"*.

Consideramos que este apartado ha de ser revisado atendiendo a los principios de jerarquía normativa y de competencia o de distribución de materias, que son los principios de aplicación ante la posibilidad de que sean simultáneamente aplicables a un mismo caso dos o más normas, y que entre éstas pueda producirse una contradicción, en virtud de lo cual solamente una de ellas puede ser aplicada.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Art. 13. Reparación de daños.

Se modifica el artículo 13 de la Ley 12/2003, estableciendo que *"Sin perjuicio de las sanciones que proceda, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor ... Una vez determinados los daños, serán notificados al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción"*.

Se advierte al respecto que, en lo relativo a la reparación efectiva de los daños ocasionados al consumidor, los dos instrumentos fundamentales son, por un lado, **las acciones judiciales de responsabilidad civil** que pueden ejercer los consumidores cuando se les ocasiona un daño y, por otro, **el arbitraje de consumo**; así como que **las competencias normativas sobre ambas materias corresponden al Estado**, por lo que consideramos que en un procedimiento sancionador no es posible exigir la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor.

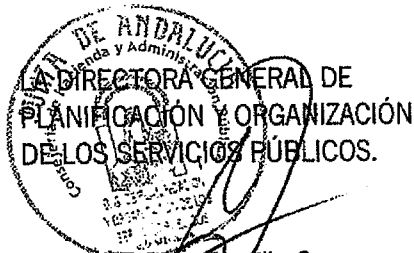
Art. 48.4

Deberá revisarse la redacción del nuevo apartado 4, que se introduce con este proyecto de ley, ya que de su lectura se deduce que la empresa siempre será responsable del pago del análisis inicial, lo cual no parece justo y entendemos no es lo pretendido. Por tanto, debería introducirse la matización de que el análisis inicial deberá ser abonado por la empresa en el caso de que haya sido positivo y se haya iniciado un proceso sancionador, en su caso. Todo ello manteniendo la salvedad para el caso de que los resultados del análisis dirimente (no "*la dirimente*") rectifiquen los del análisis inicial

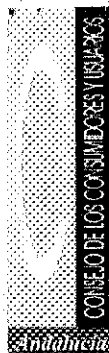
Art. 87. Prescripción de las infracciones y caducidad del procedimiento.

Recomendamos que se revise el apartado 2, en virtud de los principios de celeridad y agilización de trámites, estableciendo un plazo menor para resolver y notificar la resolución expresa de los procedimientos sancionadores en materia de consumo.

Sevilla, 10 de octubre de 2013



Fdo: M^a Teresa Castilla Guerra.

**INFORME DEL CCUA Nº 37/2013****A LA CONSEJERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES
INSTITUCIONALES**

Sevilla, a 3 de Octubre de 2013

**INFORME DEL CONSEJO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE
ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN
LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA**

El Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Turismo y Comercio, comparece y como mejor proceda,

EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto del anteproyecto de ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda, y ello en base a las siguientes

ALEGACIONES**PRIMERA.- CONSIDERACIÓN GENERAL**

Es de interés realizar una consideración positiva del texto que nos ocupa, por la materia que el mismo viene a regular ampliando y posibilitando el ámbito de protección de las personas consumidores y usuarios en la contratación de créditos y prestamos hipotecarios. Por otra parte, valoramos positivamente que se haya tenido en cuenta gran parte de las alegaciones de las asociaciones que forman parte de ese Consejo, en respuesta al reiterado llamamiento de la realización de textos consensuados.

SEGUNDA.- CONSIDERACIÓN GENERAL

Al hilo de lo expuesto en la alegación anterior, se echa en falta que en el Preámbulo del proyecto de Orden se mencione expresamente el cumplimiento del trámite de audiencia al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, trámite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006 de 14 de marzo. Aún cuando dicho carácter preceptivo no conlleva un deber de información al respecto en el texto normativo, no es menos cierto que el principio de democracia participativa que impregna nuestra Constitución y nuestro ordenamiento hace deseable una mención al mismo, aportando valor añadido, desde esa perspectiva, a la producción normativa.

TERCERA.- CONSIDERACION GENERAL

Este Consejo entiende que se debería añadir entre las razones de oportunidad de la Ley, las sentencias falladas ya con respecto a las cláusulas abusivas en el sector bancario, tales como:

Cláusula suelo, intereses usurarios, cláusula de compensación por riesgo de tipo de interés, swap, cláusulas de vencimiento anticipado del préstamo, de limitación de derechos el prestatario tales como arrendar la vivienda, todas éstas consideradas por varias sentencias como abusivas.

CUARTA.- CONSIDERACION GENERAL

En otro orden de cosas si bien lo consideramos un aspecto positivo, las facultades de control de las clausulas que se les reconoce al fedatario público, con respecto al cumplimiento de los requisitos de información previstos en la Ley y la no inclusión de clausulas abusivas, no se vislumbra en la practica en el texto que nos ocupa como se van a ejercer esas facultades, ni la existencia de un mecanismo de control que fiscalice el cumplimiento de estos requisitos por los mismos.

QUINTA.- CONSIDERACION GENERAL

En cuanto a los servicios o productos accesorios, la Exposición de Motivos del texto normativo, preceptúa que *"...no podrá establecerse como*

requisitos para la obtención del préstamo la suscripción de los productos o servicios que tienen tal consideración...podrán ofertarse si implican una mejora en las condiciones del préstamo". Entendemos, que con esta redacción, esta prohibición no puede ser calificada como tal, puesto que la elección por parte del consumidor, en definitiva, va a estar condicionada para la mejora de su préstamo a la suscripción de alguno de estos productos y hemos de destacar que en la practica, aún con este condicionamiento de mejora, en realidad no es eficaz, porque siempre ha estado impedido por la existencia de clausulas suelo, llegando a la conclusión de que son argucias utilizadas por el sector bancario siempre en beneficio de la entidad.

Además, en la línea de lo que estamos alegando, esta practica de las entidades financieras, se ha criticado y denunciado hasta el punto de que en la futura Directiva Hipotecaria Europea, se prevé prohibir la vinculación de este tipo de productos a la concesión de la hipoteca.

Por todo ello, interesamos la supresión de todos los artículos y menciones relativas a la vinculación de estos productos a la mejora del prestamos o crédito, a modo de ejemplo podemos citar el art. 8.2.e), 10.3.e)

SEXTA.- CONSIDERACIÓN GENERAL

Este Consejo quiere poner de manifiesto la dificultad de seguir una correcta interpretación de la norma debido a las excesivas remisiones normativas que la misma realiza. Por ello se insta a que, en la medida de lo posible, dichas remisiones sean reproducidas en el texto que analizamos, al tiempo que consideramos se prescinda de términos indeterminados, que puedan lugar a confusión e interpretaciones diversas de la norma.

A modo de ejemplo se citan los arts. 3; 4; 6.2; 8.2,h); 12.5; 13.1; 14.4 y 5; 16.3 y 4; 18.4; 21... o el art. 7.1, en cuanto a términos indeterminados.

SEPTIMA.- AL ARTICULO 1 OBJETO

Es de interés poner de manifiesto que consideramos que el termino "garantizar" que se pregona en el articulo, pudiera resultar incierto, en la medida que la sola aplicación de la norma no puede garantizar el cumplimiento de la misma, siendo más idóneo y ajustado a la realidad que el objeto de esta

sea el de ampliar y mejorar el ámbito de protección y seguridad de los consumidores en la suscripción de estos productos.

OCTAVA.- AL ARTÍCULO 1 OBJETO

Este Consejo entiende que el ámbito de protección que pregonada esta Ley se aplicará también a las personas que tienen un préstamo que grave su vivienda pero no sólo para la adquisición de ésta sino igualmente para la adquisición de otro bien de consumo y que obligan a poner su vivienda como garantía.

NOVENA.- AL ARTICULO 4 DEFINICIONES.

Con independencia de las definiciones que se recogen en dicho artículo y que como hemos expuesto consideramos que se debieran de evitar las remisiones normativas, facilitando la comprensión del texto, es de interés destacar que el lenguaje utilizado en los propios contratos, muy técnico y especializado, la inclusión de cláusulas redactadas de forma poco claras, abusivas y contrarias a los derechos y garantías del consumidor, hacen que la contratación de cualquier producto bancario sea una tarea difícil, carente de garantías e incomprensible para el consumidor por lo tanto sería conveniente establecer un glosario de conceptos utilizados en este tipo de operaciones.

DECIMA.- AL ARTICULO 5 CARGA DE LA PRUEBA

Su redacción nos lleva a la duda de cómo en la práctica se van a generar mecanismos probatorios que no sean únicamente la presentación por la entidad bancaria de documentos previamente confeccionados por ellas unilateralmente donde se refleje que cumplen con lo preceptuado en la normativa con la simple firma de la persona consumidora, como en la práctica se ha puesto de manifiesto y de forma masiva en el tema de participaciones preferentes y cláusula suelo.

UNDECIMA.- AL ARTICULO 6 CRITERIOS DE ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES PRESTAMISTAS Y LOS SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN

En su apartado 1, debería concretarse al igual que se hace en el artículo 7.3, referidas a las circunstancias de personas usuarias y avalistas, que se

especifique *“circunstancias personales y económicas...atendiendo a su nivel de conocimiento en materia de crédito hipotecario”*

DUODECIMA.- AL TITULO II

Consideramos incluir en propio titulo a la persona avalista, desde el momento en que todo lo que se regule en el mismo con respecto a las explicaciones adecuadas, comunicaciones comerciales y publicidad, documentación de entrega preceptiva, información precontractual, información personalizada, y oferta vinculante debe de aplicarse en la misma medida que a la persona consumidora y usuaria, consideración por otra parte que es igualmente predicable del avalista.

DECIMOTERCERA.- AL ARTICULO 7 EXPLICACIONES ADECUADAS

Dado que regula las explicaciones adecuadas debería introducirse como especial mención, y en lo referente a la información que se le debería de dar a los avalistas, la de la explicación clara de que firman en esta condición y no como de titulares o cotitulares, además de las repercusiones que conlleva que el titular principal deje de abonar el crédito o préstamo.

DECIMOTERCERA.- AL ARTICULO 9 INDICE DE DOCUMENTACION DE ENTREGA PRECEPTIVA Y CARTEL INFORMATIVO

En su apartado 3, se debería de haber diseñado el cartel informativo al que se hace referencia en este articulo, determinando, a ser posible mediante Anexo, las características del mismo, que aseguren que sea legible y entendible.

DECIMOCUARTA.- AL ARTICULO 10 INFORMACION PRECONTRACTUAL

En su apartado 1, sería de interés se determinara y concretara a que se refieren con información clara y sobre todo, suficiente.

DECIMOQUINTA.- AL ARTICULO 10 INFORMACION PRECONTRACTUAL

En cuanto al apartado 3. d), al hacer referencia a los productos swaps, clips, o instrumentos análogos, se debe de tener en cuenta que dado que estos

productos, que podríamos considerar "tóxicos", suelen ir enmascarados como una especie de seguro de cobertura de tipos de interés, esta norma no debería de permitir que se vinculen a los créditos y prestamos hipotecarios.

DECIMOSEXTA.- AL ARTICULO 10 INFORMACION PRECONTRACTUAL

Por lo que es al apartado 3.n), consideramos insuficiente el plazo de 3 días hábiles que se determina en la norma, para examinar el proyecto de documento contractual o escritura publica, teniendo en cuenta que para poder analizar el mismo la persona consumidora o usuaria o avalista pudiera requerir de un profesional jurídico.

DECIMOSEPTIMA.- AL ARTICULO 11 INFORMACIÓN PERSONALIZADA

Por lo que es al apartado 2., consideramos que la esta información debería de ser dada no sólo en formato papel, sino igualmente en soporte duradero eliminando la expresión adicionalmente.

DECIMOCTAVA.- AL ARTICULO 12 GASTOS PREPARATORIOS DEL PRESTAMO HIPOTECARIO

En su apartado 1, seria de interés que se concreten cuales van a ser los gastos que van a cargo de la persona consumidora y usuaria, así como determinar que gestiones administrativas de la operación van a suponer un coste para el consumidor, teniendo en cuenta que se ha detectado como mala practica bancaria el repercutir comisiones por servicios no prestados.

DECIMONOVENA.- AL ARTICULO 16 PROYECTO DE ESCRITURA PUBLICA DEL CONTRATO DE CRÉDITO O PRÉSTAMO HIPOTECARIO Y CONTENIDO DEL DOCUMENTO CONTRACTUAL.

En este articulo sólo se mencionan unas pautas generales ya establecidas en normas estatales, debiéndose aprovechar la oportunidad para abordarse la concreción de contratos normados y recogerse de forma clara y expresa la prohibición y exclusión de cláusulas abusivas que afecten al justo

equilibrio de las contraprestaciones con los consumidores, concretando algunas de dichas cláusulas: suelo, intereses usurarios, cláusula de compensación por riesgo de tipo de interés, swap, cláusulas de vencimiento anticipado del préstamo, de limitación de derechos el prestatario.

No obstante consideramos que no son suficientes las buenas intenciones reflejadas en la Disposición Adicional Segunda, de promover la elaboración de modelo hipotecario de contrato hipotecario de confianza, y mucho menos cuando no se establece un plazo para proceder a la elaboración del mismo.

VIGESIMA.- AL TITULO IV

Consideramos se debe de añadir al nombre del titulo las VIAS DE RECLMACIÓN.

VIGESIMOPRIMERA.- AL ARTÍCULO 18, ARBITRAJE, MEDIACIÓN Y ACCIONES DE CESACIÓN

Se pone de manifiesto la necesidad de incluir en este articulo la información que se debe dar al consumidor o usuario sobre el procedimiento de reclamación tanto el general como el específico del sector bancario.

VEGESIMOSEGUNDA.- A LA DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA. CAMPAÑAS DE INSPECCION EN MATERIA DE CONTRATACIÓN HIPOTECARIA

Sería deseable que la Administración Andaluza refuerce el control y supervisión del mercado y persiga las prácticas y las cláusulas abusivas, sobre todo y fundamentalmente en este ámbito de actividad que afecta al acceso a un derecho constitucional como es la vivienda y que tiene un enorme impacto social y ciudadano. Debe recogerse por tanto en la norma de forma más concreta la realización de planes de inspección y control anuales en el ámbito de las entidades que intervienen en la contratación hipotecaria, que permitan o ayuden a prevenir conductas abusivas y lleven a cabo un seguimiento en el cumplimiento de la norma.

VIGESIMOTERCERA.- A LA DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA

Sería de interés que se incluyese como infracción grave, el no cumplir con la información legal obligatoria al consumidor antes de la contratación, dentro de las infracciones en materia de información y publicidad.

Por lo expuesto, procede y

SOLICITAMOS A LA CONSEJERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES, que habiendo presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe sobre anteproyecto de ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.



Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO

Fecha: 14/10/2013
 Ntra. referencia: SG/JMAB/DCA
 Asunto: Solicitud informe

SECRETARÍA GENERAL DE CONSUMO
 CONSEJERÍA DE ADMÓN. LOCAL Y RELACIONES
 INSTITUCIONALES

Plaza Nueva, 4, 71071 Sevilla

R E C E P C I Ó N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ADMÓN. LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES	
	22 OCT. 2013	
	Registro General 24695	Hora Sevilla

En respuesta a su petición de informe a este Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, en relación al Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda, y en concreto en lo que se refiere a la alusión expresa e esta agencia en su disposición adicional segunda, le informamos que actualmente el Programa Estadístico y Cartográfico de Andalucía para el 2013, no prevé expresamente ninguna actividad estadística oficial de hipotecas, siendo ésta realizada en la actualidad por el Instituto Nacional de Estadística (INE); sin embargo ello no impide que en un futuro pueda proponerse, por la Consejería competente en la materia, su inclusión en un posterior programa, a través de los procedimientos habilitados para ello en nuestro Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017, aprobado mediante la Ley 3/3013, de 24 de julio. Asimismo se le informa que la publicación de estadísticas oficiales puede corresponder indistintamente al Instituto estadístico competente por el territorio o al Ministerio competente por la materia, dependiendo de quien asuma en cada momento la realización de la actividad, por tanto la responsabilidad de su elaboración podría pasar al Ministerio competente en la materia, y por ello la alusión expresa al INE podría dejar de ser correcta, considerando más acertado no establecer el organismo que publica la estadística oficial.

Por todo lo anterior pasamos a proponerles una nueva redacción a la disposición final segunda en su apartado 2, que salve las observaciones señaladas:

"2. Asimismo revisará y adecuará el importe y duración de la hipoteca a que hacen referencia los artículos 8 y 10, de acuerdo con los datos oficiales sobre estadísticas de hipotecas."

EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA
 Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA

Fdo.: Ignacio Pozuelo Meño

Pabellón de Nueva Zelanda. C/Leonardo Da Vinci. 21 Isla de la Cartuja.
 41092 Sevilla Tel. 955 03 38 00. Fax.: 955 03 38 16

Código Seguro de verificación: S+Ph5ydNXD71n6ysUmD6vA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws089.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>
 Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	IGNACIO POZUELO MEÑO	FECHA	16/10/2013
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	1/1



S+Ph5ydNXD71n6ysUmD6vA==

CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES

SECRETARÍA GENERAL

**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS
EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador del Anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

OBSERVACIONES GENERALES

El citado Anteproyecto surge de la necesidad de establecer una regulación de la protección de las personas consumidoras y usuarias, que garantice la transparencia en la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, máxime en un contexto como el actual, caracterizado por la situación de indefensión de este colectivo al desconocer en muchos casos la verdadera naturaleza y alcance de los productos suscritos.

En la Exposición de Motivos del mencionado Anteproyecto, se hace referencia a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, contenidas en el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

Por otra parte, el mencionado Estatuto de Autonomía, en el artículo 92.2 atribuye a los municipios un elenco de competencias propias, en plena coherencia con lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, señalando como competencias propias de los mismos, en el apartado j) del citado artículo 92, **la defensa de los usuarios y consumidores.**

En este sentido, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, (en adelante LAULA) en relación con la materia regulada en el presente Anteproyecto de Ley, concreta, desarrolla y amplía en su artículo 9 las competencias municipales

**CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES****SECRETARÍA GENERAL**

contenidas en el Estatuto de Autonomía, recogiendo en su artículo 9.15, como competencias propias de los municipios las siguientes:

“La ordenación, planificación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras, que incluye:

a) La información y educación a las personas usuarias y consumidoras en materia de consumo, así como la orientación y el asesoramiento a éstas sobre sus derechos y la forma más eficaz para ejercerlos.

b) La información y orientación a las empresas y profesionales en materia de consumo.

c) El análisis, tramitación, mediación o arbitraje, en su caso, de las quejas, reclamaciones y denuncias que presentan las personas consumidoras.

d) La constitución, gestión, organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial

e) El fomento, divulgación, y, en su caso, gestión del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos previstos en la legislación vigente.

f) La inspección de consumo y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio, en las condiciones, con el alcance máximo y facultades establecidos en la normativa autonómica reguladora en materia de consumo.

g) La prevención de situaciones de riesgo de ámbito municipal de las personas consumidoras y la adopción de medidas administrativas preventivas definitivas, cuando estas situaciones se materialicen en el ámbito estrictamente local y se puedan abarcar

**CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES**

SECRETARÍA GENERAL

en su totalidad dentro del término municipal, o provisionales cuando excedan del mismo

h) La constitución, gestión, organización y evaluación de los puntos de contacto municipales integrados en la Red de Alerta de Andalucía de Productos de Consumo."

Estas competencias que se le atribuyen en la LAULA, tal y como la misma Ley indica en su artículo 6.2, tienen la consideración de **propias y mínimas**, y podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales, pero **nunca menoscabadas**.

Por todo lo expuesto, debemos señalar que, al igual que se recogen las competencias autonómicas en la materia objeto del presente informe, también debería mencionarse en la Exposición de Motivos las competencias municipales contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y especialmente en el artículo 9.15 a) e) y f) de la LAULA.

OBSERVACIONES PARTICULARES**ARTICULO 19**

Donde dice *"... fomentando e incentivando la colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias y las Entidades Locales"* debe decir **"..., fomentando e incentivando la colaboración con las Entidades Locales, a través de convenios de cooperación previstos en el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias"**

Justificación

**CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES**

SECRETARÍA GENERAL

Teniendo en cuenta que las Entidades Locales constituyen un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, con legitimidad democrática y con competencias propias en esta materia, no deben equipararse a otras organizaciones, como parece desprenderse de la redacción de este artículo que cita a las Entidades Locales al final del párrafo y tras anunciar la colaboración con "diversos colectivos y organizaciones".

Por otra parte, al tener competencias en esta materia, tanto la Comunidad Autónoma de Andalucía como los municipios consideramos que el instrumento adecuado para llevar a cabo las relaciones de colaboración entre ambos son los Convenios de Cooperación regulados en el artículo 83 de la LAULA.

ARTICULO 20

Donde dice "*... en colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias y las Entidades Locales*" debe decir "**en colaboración con las Entidades Locales, a través de convenios de cooperación previstos en el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias**".

Justificación

Las mismas razones que han motivado la observación realizada al artículo anterior, deben justificar la de este precepto, relativo a la promoción de programas de formación de las personas consumidoras y usuarias en materia de contratación hipotecaria.

0252

**CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES**

SECRETARÍA GENERAL

En Sevilla, a 18 de octubre de 2013

**CONSEJERÍA DE ADMINISTRACION LOCAL Y
RELACIONES INSTITUCIONALES**
Consejo Andaluz de Concertación Local

**SECRETARIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
I LOCAL,**

CERTIFICA QUE: En relación con el informe solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, sobre el anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda, la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la sesión celebrada con fecha 23 de octubre de 2013, adoptó el acuerdo que se transcribe a continuación:

«La Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local acuerda la emisión de informe con las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES.

El citado Anteproyecto surge de la necesidad de establecer una regulación de la protección de las personas consumidoras y usuarias, que garantice la transparencia en la información que se les debe facilitar en la suscripción de créditos y préstamos hipotecarios sobre la vivienda, máxime en un contexto como el actual, caracterizado por la situación de indefensión de este colectivo al desconocer en muchos casos la verdadera naturaleza y alcance de los productos suscritos.

En la Exposición de Motivos del mencionado Anteproyecto, se hace referencia a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de defensa de los

derechos de los consumidores y usuarios, contenidas en el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

Por otra parte, el mencionado Estatuto de Autonomía, en el artículo 92.2 atribuye a los municipios un elenco de competencias propias, en plena coherencia con lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, señalando como competencias propias de los mismos, en el apartado j) del citado artículo 92, **la defensa de los usuarios y consumidores.**

En este sentido, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, (en adelante LAULA) en relación con la materia regulada en el presente Anteproyecto de Ley, concreta, desarrolla y amplía en su artículo 9 las competencias municipales contenidas en el Estatuto de Autonomía, recogiendo en su artículo 9.15, como competencias propias de los municipios las siguientes:

“La ordenación, planificación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras, que incluye:

a) La información y educación a las personas usuarias y consumidoras en materia de consumo, así como la orientación y el asesoramiento a éstas sobre sus derechos y la forma más eficaz para ejercerlos.

b) La información y orientación a las empresas y profesionales en materia de consumo.

c) El análisis, tramitación, mediación o arbitraje, en su caso, de las quejas, reclamaciones y denuncias que presentan las personas consumidoras.

d) La constitución, gestión, organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial.

e) El fomento, divulgación, y, en su caso, gestión del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos previstos en la legislación vigente.

f) La inspección de consumo y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio, en las condiciones, con el alcance máximo y facultades establecidos en la normativa autonómica reguladora en materia de consumo.

g) La prevención de situaciones de riesgo de ámbito municipal de las personas consumidoras y la adopción de medidas administrativas preventivas definitivas, cuando estas situaciones se materialicen en el ámbito estrictamente local y se puedan afrontar en su totalidad dentro del término municipal, o provisionales cuando excedan del mismo.

h) La constitución, gestión, organización y evaluación de los puntos de contacto municipales integrados en la Red de Alerta de Andalucía de Productos de Consumo.”

Estas competencias que se le atribuyen en la LAULA, tal y como la misma Ley indica en su artículo 6.2, tienen la consideración de **propias y mínimas**, y podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales, pero **nunca menoscabadas**.

Por todo lo expuesto, debemos señalar que, al igual que se recogen las competencias autonómicas en la materia objeto del presente informe, también debería mencionarse en la Exposición de Motivos las competencias municipales contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y especialmente en el artículo 9.15 a) e) y f) de la LAULA.

OBSERVACIONES PARTICULARES

ARTICULO 19

Donde dice “..., fomentando e incentivando la colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias y las Entidades Locales” debe decir “..., **fomentando e incentivando la colaboración con las Entidades Locales, a través de convenios de cooperación previstos en el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como con diversos colectivos y**

organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias”

Justificación

Teniendo en cuenta que las Entidades Locales constituyen un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, con legitimidad democrática y con competencias propias en esta materia, no deben equipararse a otras organizaciones, como parece desprenderse de la redacción de este artículo que cita a las Entidades Locales al final del párrafo y tras anunciar la colaboración con *“diversos colectivos y organizaciones”*.

Por otra parte, al tener competencias en esta materia, tanto la Comunidad Autónoma de Andalucía como los municipios consideramos que el instrumento adecuado para llevar a cabo las relaciones de colaboración entre ambos son los Convenios de Cooperación regulados en el artículo 83 de la LAULA.

ARTICULO 20

Donde dice *“..., en colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias y las Entidades Locales”* debe decir **“en colaboración con las Entidades Locales, a través de convenios de cooperación previstos en el artículo 83 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias”**.

Justificación

Las mismas razones que han motivado la observación realizada al artículo anterior, deben justificar la de este precepto, relativo a la promoción de programas de formación de las personas consumidoras y usuarias en materia de contratación hipotecaria».

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, se expide la presente certificación del contenido del acta correspondiente a la sesión antes mencionada de este órgano colegiado, en Sevilla, a 23 de octubre de 2013.

INFORME DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA (2013/40/107).

I.COMPETENCIA

El presente informe se emite de acuerdo con lo establecido en el apartado C) en relación con el apartado A). III. 9 de la Instrucción de la Viceconsejería 1/2008, de 13 de junio sobre elaboración de disposiciones de carácter general y de conformidad con el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

II.ANTECEDENTES

Mediante comunicación interior nº 100/2013, de fecha 2 de julio de 2013 se remite por la Secretaría General de Consumo el borrador inicial, de fecha 2 de julio de 2013, del Anteproyecto de Ley para la protección de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda, para que por parte de esta Secretaría se proceda a su validación de acuerdo con lo establecido en el apartado C), en relación con el apartado A). I. 2, de la citada Instrucción junto con la siguiente documentación:

- Acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de ley.
- Informe -memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad del Anteproyecto
- Propuesta del Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales relativa a la tramitación del Anteproyecto.
- Informe de valoración de las cargas administrativas en relación con el anteproyecto
- Memoria económica
- Informe de evaluación de impacto de género
- Memoria sobre la repercusión de los derechos de la infancia
- Test de evaluación de la competencia
- Decisión sobre el sometimiento del Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia a la ciudadanía
- Acuerdo de designación de persona coordinadora para el expediente
- Diligencia sobre realización de estudios consultas y actuaciones previas, aportándose las conclusiones a que se llegaron en la Jornada celebrada en la Facultad de Derecho de Granada el día 11 de abril de 2013 sobre el presente Anteproyecto de ley.

Toda la documentación fue remitida sin firmar.

Mediante comunicación interior nº 631, de fecha 3 de julio de 2013, se remite por este Servicio a la Secretaría General de Consumo el informe de validación en el que, una vez analizado el proyecto, se concluye que:

“Por tanto, desde un punto de vista competencial y formal el anteproyecto sometido a validación se adecua a la legislación vigente. En cuanto a su contenido no se efectúa ninguna observación, dado que se considera que se ajusta al ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta además el carácter de validación de este informe sobre el anteproyecto que, a lo largo de su tramitación como norma con rango de ley será objeto de sucesivos informes y observaciones. Únicamente cabe en esta fase señalar que convendría adaptar la composición de los artículos a la directriz 29 de las de técnica normativa”.

Posteriormente, en el proceso de elaboración de esta disposición, con fecha 4 de julio, mediante comunicación interior nº 103/13, se remite desde la Secretaría General de Consumo al Servicio de Coordinación de la Viceconsejería, para la firma del Vicepresidente y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales, el acuerdo de inicio del anteproyecto junto con la siguiente documentación necesaria para su tramitación, debidamente firmada:

- Informe -memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto
- Memoria económica.
- Informe de valoración de las cargas administrativas en relación con el anteproyecto
- Informe de evaluación de impacto de género
- Test de evaluación de la competencia
- Diligencia sobre realización de estudios consultas y actuaciones previas.
- Decisión sobre el sometimiento del Anteproyecto al trámite de audiencia a la ciudadanía a través de las entidades que la representan.

Con fecha 16 de septiembre de 2013 se firma por el Consejero la Propuesta por la que se eleva al Consejo de Gobierno el borrador del Anteproyecto. En ella se determinan los informes a recabar, sin perjuicio de otros que se consideren solicitar durante la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición. Asimismo se determinan en la propuesta las entidades a las que se concederá el trámite de audiencia.

En su reunión del día 17 de septiembre de 2013 el Consejo de Gobierno acuerda que se continúe la tramitación preceptiva del Anteproyecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Hasta la fecha, de acuerdo con las previsiones de la Instrucción 1/2008, se han solicitado los siguientes informes a:

- La Unidad de Igualdad de Género de la Consejería sobre el informe de evaluación de impacto de género del Anteproyecto
- La Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración pública
- La Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración pública
- El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales
- El Consejo Andaluz de Concertación Local
- El Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
- El Instituto Nacional de Estadística
- La Dirección General del Registro y Notariado del Ministerio de Justicia
- El Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía
- El Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y navegación.

De los informes solicitados los que constan en el expediente que han sido recibidos son los de:

- La Unidad de Igualdad de Género de la Consejería sobre el informe de evaluación de impacto de género del Anteproyecto
- La Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración pública
- La Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública
- El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales
- El Consejo Andaluz de Concertación Local
- El Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
- El Instituto Nacional de Estadística
- El Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía

En cuanto al trámite de audiencia se les ha concedido a:

- Las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Presidencia; Turismo y Comercio; Fomento y Vivienda; Economía, Innovación, Ciencia y Empleo; Hacienda y Administración Pública; Igualdad, Salud y Políticas Sociales; Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural; Educación, Cultura y Deporte; Justicia e Interior (citadas por el número de orden del índice)
- El Colegio Notarial de Andalucía
- La Asociación Foro de Juristas Expertos en Derecho de Consumo
- La Confederación de Empresarios de Andalucía
- La Federación Andaluza de Municipios y Provincias
- La Unión de Consumidores de Andalucía
- La Federación de Consumidores en Acción de Andalucía
- La Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa
- La Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorro y Seguros de Andalucía
- La Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios
- La Plataforma de Afectados por la Hipoteca
- La Plataforma Stop Desahucios
- La Asociación Española de la Banca

Han sido recibidas y constan en el expediente las observaciones de:

- Las Consejerías de Presidencia; Economía, Innovación, Ciencia y Empleo; Hacienda y Administración Pública y Justicia e Interior
- El Colegio Notarial de Andalucía
- La Asociación Foro de Juristas Expertos en Derecho de Consumo
- La Confederación de Empresarios de Andalucía
- La Unión de Consumidores de Andalucía
- La Federación de Consumidores en Acción de Andalucía
- La Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa
- La Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorro y Seguros de Andalucía
- La Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios
- La Asociación Española de la Banca

A la vista de los informes y las observaciones remitidas por los órganos y entidades que así lo han tenido por conveniente se ha procedido por la Secretaría General de Consumo a su valoración, emitiéndose

informe sobre las mismas.

III.OBSERVACIONES

Se recogen en el presente informe las modificaciones realizadas en el Anteproyecto como consecuencia de las observaciones realizadas por los órganos, organizaciones y entidades en esta fase de elaboración de la disposición y las introducidas por la Secretaría General de Consumo (en adelante SGC). Asimismo, en algún caso, las consideraciones que sobre las mismas se efectúan por este Servicio

Exposición de Motivos

La mayoría de las modificaciones se producen por la nueva redacción que se da a los artículos de la parte dispositiva.

Entre ellas se le da una nueva redacción al penúltimo párrafo del apartado I incluyéndose la mención de 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 (en adelante Directiva), que antes se decía que estaba en tramitación, realizándose en el texto de la parte dispositiva las modificaciones oportunas tras la entrada en vigor de la misma.

En el apartado III se introduce un tercer párrafo para mejorar el ámbito de aplicación y protección de la Ley. Y en el último párrafo la modificación más importante es que se sustituye el término "avalista" por el de "garante".

A raíz de esta modificación en las revisiones que se realizan a lo largo del texto se observa que unas veces, se utiliza solo el término garante (como en este caso o en el caso del artículo 2, a título de ejemplo), pero otras se mencionan ambos a la vez, avalista y garante, como, por ejemplo, en el artículo 14.5. Ello entendemos que no se debería realizar, no solo por razón de la uniformidad en la redacción del texto por cuestiones de técnica normativa, sino porque se podrían producir problemas de interpretación en la aplicación de la norma. Así en el artículo 4.b) del Anteproyecto en el concepto de persona garante están incluidos los avalistas junto a los fiadores, hipotecantes no deudores y en general cualquier persona que pueda prestar garantía, por lo que si se quiere incluir a todos basta con la mención del término "garante". En caso contrario se debería mencionar expresamente la denominación de la clase de garantes a que se refiere la norma.

Artículo 2. Ámbito de aplicación y régimen jurídico.

En el apartado 4 se establece que: "En caso de conflicto entre normas será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias"

Se realizan alegaciones en cuanto a que este precepto es contrario a los principios de jerarquía y temporalidad y especialidad establecidos en el código Civil y en la Constitución.

La alegación es aceptada de manera que la redacción queda como sigue:

“En caso de conflicto entre normas será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa”.

Pero como se observa por la Asociación de Juristas de Consumo no se debería prever en la ley que vaya a existir un supuesto de contradicción de normas lo que afectaría a la seguridad jurídica. Así lo que se pretende por esta ley es una extensión y precisión de la norma estatal en el ámbito concreto de las relaciones de consumo para una mejor protección de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de la contratación hipotecaria, lo que corresponde al legislador autonómico.

Artículo 4. Definiciones

Respecto a la letra a) entran dentro del objeto de la ley los préstamos hipotecarios que tengan como garantía una vivienda, admitiéndose la observación de que su finalidad no sea forzosamente para la adquisición de una vivienda, pues la finalidad del préstamo podría ser para cubrir otras necesidades económicas. Por lo que se sustituiría la expresión “para la adquisición de una vivienda” por la de “sobre la vivienda”.

También se atiende a modificar su redacción para adecuar la definición de persona consumidora o usuaria al artículo 3 del R.D. Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, como “toda persona física o jurídica”.

En el apartado b) en la definición de persona garante (avalistas hipotecantes, etc.) se valora y se admiten las observaciones de que para su consideración como consumidores se trate de personas que actúan al margen de su actividad empresarial o profesional.

Artículo 6. Criterios de actuación de las entidades prestamistas y servicios de intermediación.

Sobre el apartado 1 se propone concreción en lo referente a las circunstancias de las personas usuarias y avalistas, señalando “circunstancias personales y económicas... atendiendo a su nivel de conocimiento en materia de crédito hipotecario”. Se entiende procedente atender esta observación, en lo relativo a concretar las circunstancias del consumidor que han de ser tenidas en cuenta y para ello se incluye la expresión “de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 de esta Ley”, que alude a las explicaciones adecuadas que deben suministrarse a lo largo de todo el proceso contractual, las cuales deberán adaptarse a las circunstancias personales y económicas de la persona consumidora y usuaria, atendiendo a su nivel de conocimientos y de experiencia en materia de crédito hipotecario

Sobre el apartado 2 se propone modificar el texto en los siguientes términos: “Las entidades prestamistas llevarán a cabo prácticas para la concesión responsable de préstamos y créditos hipotecarios a las personas consumidoras y usuarias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”. Se atiende y se modifica el texto, pues la expresión “llevarán a cabo prácticas” son los términos que utiliza la Ley 2/2011.

Artículo 7. Explicaciones adecuadas

Se aceptan las observaciones en cuanto que a la no designación en cada oficina o sucursal de una persona empleada para suministrar dichas explicaciones argumentándose que es contrario a la libertad de empresa y su libre organización. Pero matizándose al exigirse la identificación en cada caso de la persona empleada que suministre las explicaciones adecuadas.

El apartado 3 sobre el contenido de las explicaciones adecuadas se mejora en su redacción por la SGC de acuerdo con la Directiva.

Artículo 8. Comunicaciones comerciales y publicidad

En el apartado 1 en cuanto a las comunicaciones comerciales y publicidad se añade por la SGC que no sea engañosa y la modificación del apartado 2, donde se regula el supuesto de que los productos o servicios accesorios (seguros, planes de pensiones, tarjetas, etc.), estén o no vinculados a la contratación del préstamo, responden las modificaciones introducidas a la Directiva.

Lo mismo ocurre con el apartado 2.d) y e)

Observación importante en cuanto a los derechos de los consumidores es la realizada al apartado g) de este artículo, al igual que en el artículo 10 apartado.3.a), para que se indique expresamente si la garantía del préstamo se hará efectiva solamente sobre los bienes hipotecados, no alcanzando la responsabilidad del deudor a los demás bienes de su patrimonio, aceptándose dicha observación y realizándose una nueva redacción en la que se distinguen ambos supuestos

Por nuestra parte consideramos que en el apartado 2.h) debe citarse la Ley Hipotecaria con su número y fecha al ser la primera vez que aparece en la parte dispositiva del texto. Y donde dice "y el 1911 del Código Civil" debe decir "y al artículo 1911 del Código Civil"

Artículo 9. Índice de Documentación de entrega preceptiva y cartel informativo.

Se admiten las observaciones en cuanto a la inclusión de un cartel informativo como Anexo II de la Ley. Debe tenerse en cuenta que el cartel debe ajustarse al Manual sobre Identidad Corporativa de la Junta de Andalucía.

Artículo 10. Información precontractual

El apartado 3.d) se modifica por las observaciones realizadas para resaltar que los productos a que se refiere para cubrir los riesgos de la subida de los tipos de interés, si se incluyen, se advertirá de ello y de los riesgos que conlleva.

La letra e) se modifica para adaptarlo al contenido del artículo 13 donde se regula la contratación

de productos y servicios accesorios. Consideramos que entonces debería hacerse referencia a dicho artículo de la ley.

En la letra h) del apartado 3 sobre la regulación de la tasación que se realiza en este precepto se añade que es para el caso en que se vaya a titularizar el crédito o préstamo hipotecario.

En la letra n) se atiende la observación de que no se hable de documento contractual sino solo de escritura pública que es el único documento mediante el que se puede formalizar un crédito hipotecario.

Artículo 11. Información personalizada.

El apartado 3 d) se modifica para adaptarlo al contenido del artículo 13 donde se regula la contratación de productos y servicios accesorios. Consideramos que entonces debería hacerse referencia a dicho artículo de la ley.

El apartado 4 se modifica por la SGC el plazo de 10 años en cuanto al índice de referencia para las limitaciones de las variaciones del tipo de interés, sustituyéndose por el de 20 años, de conformidad con la Directiva.

En el apartado 8 se incluye que las entidades prestamistas en el supuesto de subrogación de la hipoteca deben suministrar la información personalizada a los promotores y constructores para facilitarla a las personas consumidoras y usuarias, asegurándose de que éstas la han recibido y en caso contrario se las proporcionarán ellas mismas.

Artículo 13. Productos o servicios accesorios.

Este artículo se ha modificado por el la SGC para adaptarlo a la Directiva

Artículo 14. Evaluación de solvencia.

Se modifica la redacción del apartado 1 sustituyéndose el término "futuros" por el de previsibles en relación a los ingresos.

Artículo 15. Oferta vinculante

En el apartado 1 se introduce la acreditación en este momento de la solvencia y capacidad financiera de la persona avalista o fiadora.

En el apartado 2 se incluye, entre la documentación de la oferta vinculante, el proyecto de contrato de crédito hipotecario.

En la modificación que se realiza introduciendo un apartado 6, por lo que se refiere a "los medios de prueba fehacientes", hemos de referirnos a que la finalidad de la prueba es demostrar "la certeza de los

hechos" sobre la que recaer (artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) de forma que se ponga de manifiesto la exactitud y veracidad de los mismos. En este artículo de la Ley de Enjuiciamiento es donde se relacionan los medios de prueba, pero a continuación en la regulación que se realiza de cada uno no se predica de ellos el mismo valor o fuerza probatoria. Así se observa que el término fehaciente lo utiliza la ley para referirse a lo que está debidamente documentado, hablando de documentos fehacientes que son los que cumplen los requisitos legales. Por lo que si hablamos de prueba fehaciente podría entenderse que sólo se refiere la ley a que exista prueba documental de que se ha realizado la entrega del Índice de Documentación de Entrega Preceptiva.

Artículo 16. Proyecto de escritura pública del contrato de crédito o préstamo inmobiliario y contenido del préstamo contractual.

En el apartado 1 ante las observaciones realizadas se dice que se mejora la redacción pero no se suprime el derecho del consumidor a obtener una copia gratuita de la escritura en virtud de las competencias de la Comunidad de protección de las personas consumidoras y usuarias.

En las observaciones realizadas por la Consejería de Presidencia se refiere a la renuncia a examinar el proyecto de la escritura pública de formalización del préstamo hipotecario, en aplicación el artículo 30 Orden EHA/2899/2011, que establece que el cliente podrá renunciar expresamente, ante el notario autorizante, al señalado plazo siempre que el acto de otorgamiento de la escritura pública tenga lugar en la propia notaría. En la valoración que se realiza de dicha observación se dice literalmente:

"No entendemos procedente atender la observación; no estamos a favor del reconocimiento de esta renuncia que hace la normativa estatal, si bien, no pudiendo regular ex novo esta materia, hemos de tener en cuenta, de acuerdo con lo establecido en la citada normativa, que esta posibilidad de renuncia queda establecida en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, con lo que podría aplicarse para las entidades de crédito, pero no para las entidades no de crédito reguladas en la Ley 2/2009, de 29 de marzo que no prevé renuncia a ese derecho".

De la valoración realizada entendemos que, a pesar de que se reconoce de aplicación a las entidades de crédito, no se modifica el texto en dicho sentido, por lo que sugerimos que se haga una remisión en esta materia a la normativa estatal.

En el apartado 2 se mejora el texto reflejándose expresamente el examen de la documentación por el notario y por la persona consumidora. Asimismo se añade la referencia a las acciones para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y no solo por los gastos ocasionados.

Se pormenoriza la redacción del segundo párrafo del apartado 4 ampliando su redacción en cuanto a la comprensión de las cláusulas contractuales por las personas consumidoras y usuarias.

Artículo 17. Derechos de las personas consumidoras y usuarias en Notarías y Registros de la Propiedad.

Se modifica el apartado 1 en cuanto a las funciones de los Registradores de la Propiedad limitándolas a lo previsto en el artículo 222 y 228 de la Ley Hipotecaria diciendo "a los asuntos propios de

su especialidad y competencia". Pero entendemos que la ley debería hacer simplemente referencia a las funciones de aquellos de acuerdo con la normativa estatal en la materia.

En cualquier caso en la modificación producida en el apartado 1 nos encontramos que en el párrafo segundo se dice: "los Registradores de la Propiedad informarán a éstas". La utilización de este último pronombre parece que es para sustituir la mención de las personas consumidoras y usuarias que se mencionan en el primer párrafo del apartado. Podría justificarse si estuviéramos en el mismo párrafo pero no cuando se trata de párrafos distintos.

Artículo 19. Promoción y difusión de los derechos reconocidos en esta Ley.

Se admiten las observaciones en cuanto a resaltar la colaboración con las entidades locales frente a otras organizaciones dándose una nueva redacción al texto contemplando a dichas entidades en un párrafo independiente.

Disposición adicional segunda. Modelo de contrato hipotecario de confianza.

Se establecía en el primer borrador que se promoverá por parte de nuestra Administración la elaboración de un modelo de contrato hipotecario de confianza interviniendo para ello las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y empresariales más representativas

El Colegio Notarial reclama su participación en la elaboración del llamado "modelo de contrato hipotecario de confianza" y pone de manifiesto su predisposición a ello. Por ello propone la siguiente redacción: "La Consejería competente en materia de Consumo promoverá la elaboración, junto con las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y empresariales más representativas y el Colegio Notarial de Andalucía, de un modelo de contrato hipotecario de confianza."

Por parte de otras organizaciones se propone que debería establecerse un plazo de tiempo para proceder a la elaboración del modelo, fijándose un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley

Consideramos que se deberían tener en cuenta las observaciones realizadas por la Consejería de Presidencia en cuanto a la implantación de este modelo que podría entrar en colisión con competencias estatales en materia de legislación hipotecaria, por lo que se debería matizar el precepto en el sentido de que su utilización será voluntaria para las partes contratantes

Disposición adicional cuarta. Información sobre la vigencia del préstamo hipotecario.

Se añade un apartado, numerado como 2, para el supuesto de transmisión del crédito regulándose como se deberá comunicar a las personas consumidoras y avalistas y garantes.

Disposición adicional quinta. Información sobre el cobro de intereses de demora.

Se suprime la comunicación previa al cobro de los intereses de demora por ser contraria al artículo 1.100 del Código Civil, estableciéndose que será simultánea y que se trasladará anualmente un ejemplo sobre la fórmula de pago de estos intereses.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía.

- El apartado 3 del **artículo 87** introduce la “caducidad de la acción”, que tiene su origen en el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, de la que el Tribunal Supremo en el fundamento de derecho segundo de su sentencia de 27 de junio de 1997 decía que se trata de un plazo *impropiamente denominado de caducidad de la acción* pudiendo deducirse que en realidad lo que se estaba regulando era un supuesto de prescripción, en la que el cómputo del plazo empieza no con la comisión del hecho infractor (como prevé el apartado 1 del mismo artículo) sino con el conocimiento por la Administración del hecho infractor. Es decir, con la regulación propuesta habría dos prescripciones.

Esta modificación podría haber tenido su razón de ser cuando los Juzgados de lo contencioso-administrativo no tenían un criterio claro sobre si el citado artículo 18.2 era o no de aplicación en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley que ahora se modifica mediante esta disposición adicional, pudiendo citar a título de ejemplo las sentencias 241/2013, de 29 de mayo del nº 3 de Málaga o la 7/2014, de 20 de enero, del nº 3 de Granada que anulaban sanciones aplicando la caducidad de la acción del artículo 18.2 del RD, frente a la 171/2013, de 22 de marzo del nº 6 de Málaga o la 142/2013, de 30 de mayo del nº 7 también de Málaga que entendían que no era de aplicación por la regulación hecha por la norma andaluza.

Pero esta situación ha desaparecido con la sentencia 2225/2013, de 1 de julio, de la sala en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, cuyo fundamento jurídico sexto dice:

Tampoco el motivo relativo a la caducidad podrá ser estimado por cuanto el plazo de 6 meses establecido anteriormente en el artículo 18.2º del RD1945/83, de 22 de junio ya no es de aplicación tal y como establece la Ley 13/2003 en su Disposición Transitoria punto 3º, según la cual, a efectos de plazos será de aplicación preferente por ser ley autonómica especial (sic), el plazo de 10 meses que establece la Ley 9/2001 y tampoco hay prescripción de la acción respecto del cual se establece el plazo de 4 años desde la comisión del hecho según el artículo 87 de la Ley 13/2003.

- Dado que desaparece el **artículo 93**, se podría pasar a denominar el propuesto 91 bis como 92 y en actual 92 como 93.

Disposición final segunda. Habilitación normativa.

Sobre la adaptación a la normativa comunitaria europea en esta materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios (apartado 1), en primer lugar, en cuanto a la redacción de la argumentación, en ningún caso se podrá “modificar” el contenido de varios artículos de la norma con rango de ley” mediante Orden.

En segundo lugar al tratarse de una competencia exclusiva de nuestra Comunidad el desarrollo y ejecución del derecho europeo se deberá producir “de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento”, según lo establecido en el artículo 235 del Estatuto de Autonomía. Y a la vez el Estatuto prevé que el desarrollo de la ley mediante reglamentos generales corresponde al Consejo de Gobierno. Por lo que entendemos que en

un principio será esa ley la que determine la habilitación correspondiente. En todo caso consideramos que no se podría habilitar a una Consejería a llevar a cabo un desarrollo normativo en términos tan amplios como "especificar, aclara, desarrollar y adaptar" los aspectos que constituyen el núcleo fundamental de la ley: las comunicaciones comerciales y publicidad, información precontractual e información personaliza. Ello corresponde más a reglamentos generales y por tanto al Consejo de Gobierno. Finalmente se observa que según la argumentación que se realiza se quiere obviar el término "adaptar", pero que se vuelve a usar al referirse a la finalidad de la Orden.

Se recogen las observaciones realizadas por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía respecto al apartado 2 de esta Disposición que hace referencia a la figura del "ejemplo representativo de hipoteca" de los artículos 8 y 10 del Anteproyecto comunicando que este Instituto no realiza en la actualidad estadísticas sobre hipotecas. Asimismo informa que la publicación de estadísticas oficiales puede corresponder al Instituto Nacional de Estadística o al Ministerio competente, dependiendo de quien asuma en cada momento la actividad. Se modifica el texto suprimiéndose la referencia a ambos organismos

Por lo que se refiere a los Anexos estos se podrían modificar por la Consejería competente siempre que en ellos se incluyan solo los extremos que se determinan en la Ley aunque pudiéndose variar su diseño en la medida en que vaya a servir para facilitar la comprensión por las personas consumidoras y usuarias de los términos en que van a realizar la contratación

Es cuanto tengo que informar.

Sevilla, 1 de julio de 2014.

INFORME SSPI00056/14-Dr ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales el proyecto de ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente informe vendría referido al Anteproyecto de Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Consumidoras y Usuarias en la Contratación Hipotecaria sobre Vivienda.

Dicho Anteproyecto constaría de 21 artículos divididos en seis Títulos. Seis Disposiciones Adicionales. Una Disposición Transitoria y tres Disposiciones Finales.

SEGUNDA. Debemos comenzar exponiendo el fundamento competencial del proyecto de ley que se somete a nuestro informe. En tal sentido serían fundamentalmente dos los títulos competenciales que sirven de fundamento al proyecto de Ley que nos ocupa:

- En este sentido cabría invocar aquí, con carácter genérico, el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, en materia de:

4º "Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de formación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones".

Todas ellas atribuidas a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de conformidad con lo establecido en el Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de las Vicepresidencia y sobre Reestructuración de Consejerías, confirmado por el Decreto de la Presidenta 4/2013, de 9 de septiembre, del mismo nombre y desarrolladas por el Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.

Hemos de referirnos, igualmente, al artículo 27 EAA, a tenor del cual: *"Se garantiza a los consumidores y usuarios de los bienes y servicios el derecho a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley. Asimismo, la ley regulará los mecanismos de participación y el catálogo de derechos del consumidor".*

Dicha competencia aún proclamada como exclusiva estaría sometida a una serie de limitaciones que derivan de la incidencia, en relación con el mismo sector material, de múltiples títulos competenciales estatales en atención a los cuales cabría hablar más bien de una materia o competencia compartida.

Se transcribe a continuación algún pronunciamiento jurisprudencial suficientemente ilustrativo sobre el particular. Así la STC 55/1989, de 26 de enero (RTC 1989\15) señala lo siguiente (en el mismo sentido STC 133/1992, de 2 de octubre):

“Fundamento Jurídico PRIMERO. Conviene recordar, en este sentido, que, como ya se dijo en la STC 71/1982, de 30 de noviembre, la defensa del consumidor es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias» (fundamento jurídico 1.º), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 C. E. a los efectos de concretar las competencias del Estado. Ello mismo evidencia que, si bien en el art. 149.1 C. E. no se ha mencionado expresamente la rúbrica «defensa de los consumidores y usuarios», abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia «exclusiva» sobre la misma (art. 149.3 C. E.), como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre «defensa del consumidor y del usuario» corresponden a determinadas Comunidades Autónomas -entre ellas las ahora impugnantes-, las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales. La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 C. E., principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del Ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía. En definitiva, tal como reconoce la representación del Gobierno Vasco, estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que, por lo demás, fácilmente se comprueba en algunos Estatutos de Autonomía, al reconocerse que la competencia «exclusiva» sobre defensa del consumidor y del usuario se actuará por la correspondiente Comunidad Autónoma «en los términos de lo

dispuesto en los arts. 38, 131 y núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» (arts. 12.1.5 E. A. C. y 30.1.4 E. A. G.), o que dicha competencia «exclusiva» lo será «sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia» (art. 10.28 E. A. P. V.)”.

En particular, el proyecto que nos ocupa incidiría en la cuestión relativa a la información que deba facilitarse al consumidor en la contratación de determinados bienes o servicios, en concreto, en relación con la suscripción de préstamos hipotecarios sobre la vivienda. Siendo así que, respecto a esta concreta materia de la información que deba facilitarse a los consumidores, su incardinación en la competencia autonómica a que venimos haciendo referencia habría sido reconocida por el Tribunal Constitucional.

En este sentido como habría señalado el Consejo Consultivo de Andalucía, Dictamen 311/2004, de 28 de octubre, sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en las actividades de distribución al por menor y suministro a vehículos de combustibles y carburantes en instalaciones de venta directa al público y las obligaciones de sus titulares.*

“Uno de los aspectos fundamentales de la defensa y protección de los consumidores y usuarios es el relativo a la información al consumidor, que, precisamente, es objeto de atención especial en el proyecto de Decreto sometido a dictamen. Sobre esta cuestión ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, que atenta a la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil (art. 149.1.8.ª de la Constitución) el establecimiento en una Ley autonómica del derecho de información “si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación...””.

De este modo se limitan las competencias autonómicas para regular la información, con el fin de prevenir posibles modificaciones del derecho contractual, que tendría que hacerse por el legislador estatal, ex artículo 149.1.8.ª de la Constitución. Pero si el derecho y el correlativo deber de información se ciñe al área de la protección de los consumidores en la que la Comunidad Autónoma tiene competencia, fijando la información que debe facilitarse, sin ir más allá de lo necesario para que el usuario conozca las características del bien o del servicio que se presta, su regulación puede considerarse legítima desde la perspectiva de la protección de intereses colectivos, salvo que la extensión del mercado reclame reglamentaciones de ámbito estatal, aseguradoras de la unidad de mercado. En este sentido resulta especialmente clarificadora la sentencia del Tribunal Constitucional 62/1991, de 22 de marzo, cuando señala que “el derecho del consumidor a recibir una información veraz sobre las características del objeto y la correlativa obligación del vendedor de suministrarla no constituyen derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil; dichos derechos y obligaciones han de ser afianzados exclusivamente por la Administración de la Comunidad Autónoma mediante medidas administrativas”, que es justamente el fin pretendido por el proyecto de Decreto que nos ocupa en el ámbito de la adquisición al por menor y suministro de combustibles y carburantes.

- En segundo lugar, también habríamos de hacer referencia a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorro con domicilio en Andalucía, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito, así como, en general de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “ordenación del crédito, la Banca y los seguros (...)” en los términos del artículo 75 del EAA, conforme al cual:

“Artículo 75. Cajas de ahorro, entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social

(...)

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de cajas de ahorro con domicilio en Andalucía, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito, la competencia compartida sobre la actividad financiera, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales, que incluye, en todo caso, la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía efectuará el seguimiento del proceso de emisión y distribución de cuotas participativas, exceptuando los aspectos relativos al régimen de ofertas públicas de ventas o suscripción de valores y admisión a negociación, a la estabilidad financiera y a la solvencia.

(...)

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de las bases del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: ordenación del crédito, la Banca y los seguros, mutualidades y gestoras de planes de pensiones no integradas en la Seguridad Social”.

TERCERA. Por lo que se refiere al marco legal en que el presente proyecto normativo viene a insertarse, las leyes de referencia en este ámbito material serían las siguientes.

En primer término, habríamos de hacer referencia, con carácter general, al Real Decreto-legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre, en cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios.

Igualmente, en cuanto que normativa sectorial, respecto de las entidades de crédito, habría de tenerse en cuenta la recientemente promulgada Ley 10/2014 de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito (artículo 5). Aunque es lo cierto que la normativa estatal en vigor en materia de transparencia de los servicios bancarios (Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios, y Circular del Banco de España 5/2012, de 27 de Junio sobre Transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos) se habría dictado en aplicación de la normativa legal precedente (artículo 48.2 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y artículo 29 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible).

Finalmente en cuanto a las restantes entidades que celebren contratos de préstamo o crédito hipotecario o presten servicios de intermediación en orden a la suscripción de tales contratos, habríamos de aludir a la Ley 2/2009, de 31 de marzo que regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito.

Como consideración previa resultaría relevante, por su incidencia de cara al ulterior análisis del contenido del proyecto normativo que nos ocupa, poner de manifiesto en este punto las referencias contenidas en la meritada legislación estatal a las competencias en esta materia.

En este sentido transcribiremos a continuación lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 10/2014 de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito, conforme al cual:

“Artículo 5. Protección del cliente de entidades de crédito

1. El Ministro de Economía y Competitividad, con el fin de proteger los legítimos intereses de los clientes de servicios o productos bancarios, distintos de los de inversión, prestados por las entidades de crédito, podrá dictar disposiciones relativas a:

a) La información precontractual que debe facilitarse a los clientes, la información y contenido de los contratos y las comunicaciones posteriores que permitan el seguimiento de los mismos, de modo que reflejen de forma explícita y con la máxima claridad los derechos y obligaciones de las partes, los riesgos derivados del servicio o producto para el cliente y las demás circunstancias necesarias para garantizar la transparencia de las condiciones más relevantes de los servicios o productos y permitir al cliente evaluar si estos se ajustan a sus necesidades y a su situación financiera. A tal efecto, los contratos de estos servicios o productos siempre se formalizarán por escrito o en formato electrónico o en otro soporte duradero y el Ministro de Economía y Competitividad podrá, en particular, fijar las cláusulas que los contratos referentes a servicios o productos bancarios típicos habrán de tratar o prever de forma expresa.

b) La transparencia de las condiciones básicas de comercialización o contratación de los servicios o productos bancarios que ofrecen las entidades de crédito y, en su caso, el deber y la forma en que deben comunicar tales condiciones a su clientela o al Banco de España. Se podrán establecer, asimismo, condiciones básicas de los servicios o productos bancarios de debido cumplimiento para las entidades de crédito. En particular, solo podrán percibirse comisiones o repercutirse gastos por servicios solicitados en firme o aceptados expresamente por un cliente y siempre que respondan a servicios efectivamente prestados o gastos habidos que puedan acreditarse.

c) Los principios y criterios a los que debe sujetarse la actividad publicitaria de los servicios o productos bancarios, y las modalidades de control administrativo sobre la misma, con la finalidad de que ésta resulte clara, suficiente, objetiva y no engañosa.

d) *Las especialidades de la contratación de servicios o productos bancarios de forma electrónica o por otras vías de comunicación a distancia y la información que, al objeto de lo previsto en este artículo, debe figurar en las páginas electrónicas de las entidades de crédito.*

e) *El ámbito de aplicación de las normas dictadas al amparo de este artículo a cualesquiera contratos u operaciones de la naturaleza prevista en dichas normas, aun cuando la entidad que intervenga no tenga la condición de entidad de crédito.*

2. *En particular, en la comercialización de préstamos o créditos, el Ministro de Economía y Competitividad podrá dictar normas que favorezcan:*

a) *La adecuada atención a los ingresos de los clientes en relación con los compromisos que adquieran al recibir un préstamo.*

b) *La adecuada e independiente valoración de las garantías inmobiliarias que aseguren los préstamos de forma que se contemplen mecanismos que eviten las influencias indebidas de la propia entidad o de sus filiales en la valoración.*

c) *La consideración de diferentes escenarios de evolución de los tipos en los préstamos a interés variable, las posibilidades de cobertura frente a tales variaciones y todo ello teniendo además en cuenta el uso o no de índices oficiales de referencia.*

d) *La obtención y documentación apropiada de datos relevantes del solicitante.*

e) *La información precontractual y asistencia apropiadas para el cliente.*

f) *El respeto de las normas de protección de datos.*

Sin perjuicio de la libertad contractual, el Ministerio de Economía y Competitividad podrá efectuar, por sí o a través del Banco de España, la publicación regular, con carácter oficial, de determinados índices o tipos de interés de referencia que puedan ser aplicados por las entidades de crédito a los préstamos a interés variable, especialmente en el caso de créditos o préstamos hipotecarios.

3. *Las disposiciones que en el ejercicio de sus competencias puedan dictar las Comunidades Autónomas sobre las materias contempladas en este artículo no podrán establecer un nivel de protección inferior al dispensado en las normas que apruebe el Ministro de Economía y Competitividad. Asimismo, podrán establecerse con carácter básico modelos normalizados de información que no podrán ser modificados por la normativa autonómica, en aras de la adecuada transparencia y homogeneidad de la información suministrada a los clientes de servicios o productos bancarios.*

4. *Las normas dictadas al amparo de lo previsto en este artículo serán consideradas normativa de ordenación y disciplina y su supervisión corresponderá al Banco de España."*

Por otra parte, señalaremos que en la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito, serían reiteradas las referencias a eventuales prescripciones que, dictadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, pudieran venir a completar la protección establecida en la propia normativa estatal. Así tanto en materia de comunicaciones comerciales y publicidad (artículos 12.1 y 19.1) como en lo que concierne a la información precontractual (artículos 13.2, 14.4).

CUARTA. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma se habrían observado en lo fundamental las correspondientes prescripciones legales.

En tal sentido el procedimiento en cuestión sería el establecido en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y por las disposiciones legales y reglamentarias que completan dicha regulación general.

El procedimiento se inicia mediante acuerdo, de 4 de julio de 2013, del Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Titular de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, tal y como prescribe el artículo 43.2 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre, anteriormente mencionada. Figurando también incorporadas al expediente de elaboración del Anteproyecto que nos ocupa las correspondientes memorias funcional y económica, así como el informe de valoración de las cargas administrativas. Igualmente figuraría en el expediente el Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 9 de junio de 2014 (artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006 de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera).

Se habría evacuado y remitido al Instituto Andaluz de la Mujer el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (Folios 48, 149 y 286), de conformidad con lo previsto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración; habiéndose justificado la innecesariedad del informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia (Folio 54 del expediente), de conformidad con el Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

Igualmente consta en el expediente el informe de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (artículo 2 c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la Racionalización Administrativa de la Junta de Andalucía.). Habiéndose recabado en tal sentido el parecer de diferentes Centros Directivos dentro de la meritada Consejería (Informe de la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios, Secretaría General Técnica que, a su vez, haría constar consideraciones de la Intervención General de la Junta de Andalucía). Asimismo figurarían tanto el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local [artículo 3 a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, que regula el Consejo Andaluz de Concertación Local] como del Consejo Andaluz de los

Gobiernos Locales (artículo 57.2 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010, de 11 de junio y artículo 2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales). Del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 apartado h) de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, y el Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía, con arreglo a lo establecido en el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, que lo regula.

Se habría cumplimentado el trámite de audiencia dando traslado del Borrador de Anteproyecto a diversas organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios, así como a otras entidades (Ilustre Colegio Notarial, Confederación de Empresarios de Andalucía, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Asociación Española de la Banca, etc.), entidades cuyos fines guardan relación con el objeto de la misma artículo 43.5 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre. No obstante sobre el particular habríamos de advertir de la necesidad de motivar adecuadamente, en el sentido de que aparezcan suficientemente justificadas en el expediente, las razones por las que se hubiere seleccionado a las entidades con las que se habría realizado en este caso el meritado trámite.

Se habría emitido también el informe preceptivo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 43.4 de la Ley de Gobierno de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Siendo así que las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo del procedimiento habrían sido objeto de informe valorativo en el que se exprese el juicio que merecen, indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no.

Finalmente, de conformidad con la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre (artículo 43.4), sería preceptivo, a fin de ultimar la tramitación del proyecto normativa que nos ocupa, el informe del Consejo Consultivo de Andalucía.

QUINTA. Como consideraciones generales acerca de Anteproyecto habríamos de hacer constar las siguientes.

5.1 Como consideración de carácter general recordaremos que, por razones relacionadas con la seguridad jurídica (a fin de evitar eventuales contradicciones, problemas interpretativos, etc.) así como de respeto a la distribución de competencias existente en nuestro sistema constitucional ("*lex repetitae*" SSTC 341/2005 y 18/2011) las reproducciones de normas estatales en el Anteproyecto de Ley que se informa habrían de suprimirse o sustituirse por una remisión a lo dispuesto en tales normas.

5.2 En relación con los artículos 9 y ss. del Anteproyecto, habríamos de advertir que en los mismos se contemplaría el que constituye el objetivo fundamental del proyecto normativo que nos ocupa, la exigencia u obligación, tanto respecto de las entidades prestamistas como de los servicios de

intermediación, de entregar a los consumidores una serie de documentos o información que serían adicionales a los establecidos, a su vez, como preceptivos por la normativa estatal básica de aplicación.

Esto es, de una parte, el Documento de Información Precontractual Complementaria, que habría de entregarse al consumidor que solicite un préstamo o crédito inicialmente (folleto informativo en la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito y la Ficha de Información Precontractual contemplada en el artículo 21 en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios).

En segundo lugar, también se establece en el Anteproyecto la obligación de entregar al consumidor una vez que la negociación se encuentre más avanzada y con anterioridad a la celebración del contrato de préstamo, del denominado Documento de Información Personalizada Complementaria, que, a su vez, supondría un documento adicional que haría referencia a nuevas menciones o indicaciones no contempladas en los correspondientes documentos establecidos en la normativa básica: *“Información previa al contrato”* (artículo 14 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito) y *“Ficha de Información Personalizada”* (artículo 22 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios).

Sobre el particular cabría señalar que nada parece que pudiera objetarse en relación con las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito, pues como anteriormente razonábamos ésta última contendría remisión, a estos efectos, a la normativa autonómica.

En relación con las entidades de crédito, habría de tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito, Ley 10/2014, de 26 de junio, que habría establecido, en su apartado inicial, que el Ministro de Economía pueda dictar disposiciones relativas a *“la información precontractual que deba facilitarse a los clientes, información y contenido de los contratos y las comunicaciones posteriores que permitan el seguimiento de los mismos”*, entre otras cuestiones. Previendo a continuación que:

“3. Las disposiciones que en el ejercicio de sus competencias puedan dictar las Comunidades Autónomas sobre las materias contempladas en este artículo no podrán establecer un nivel de protección inferior al dispensado en las normas que apruebe el Ministro de Economía y Competitividad. Asimismo, podrán establecerse con carácter básico modelos normalizados de información que no podrán ser modificados por la normativa autonómica, en aras de la adecuada transparencia y homogeneidad de la información suministrada a los clientes de servicios o productos bancarios”.

Es decir que se reconocería la competencia de la Comunidad Autónoma para poder dictar normas que complementando a las estatales, pudieran incidir en una mayor protección de los consumidores y usuarios. Ahora bien, en el segundo inciso se establecería en cuanto a los concretos modelos normalizados de información que pudieran establecerse por el Ministerio, a nivel estatal, una prohibición de la posibilidad de su modificación por norma autonómica.

A favor del posible encaje de la solución propuesta en el Anteproyecto que se informa con las correspondientes previsiones de la normativa estatal cabría argumentar:

1) Que no se estarían aquí modificando los modelos normalizados, sino creando o regulando documentos adicionales.

2) Así como que, con ello, se estaría precisamente incrementando el nivel de protección del consumidor, cual parece ser la finalidad que trata de garantizarse por el precepto estatal. Teniendo en cuenta que el segundo inciso del artículo 5.3 de la Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito, Ley 10/2014, de 26 de junio, se iniciaría con la conjunción "*Asimismo*" de lo que cabría inferir que lo que vendría a proibirse es que tales modelos normalizados pudieran resultar afectados en sentido negativo o que comporte una pérdida de protección por parte del consumidor o usuario pero no el que tal producción pudiera verse ampliada.

SEXTA. Entrando ya en el análisis del texto del borrador de Anteproyecto, habríamos de advertir lo siguiente.

6.1 En la parte Expositiva del Anteproyecto habría de hacerse referencia a los diferentes artículos del Estatuto de Autonomía para Andalucía, LO 2/2007, de 19 de marzo, en base a los cuales se abordaría por la Comunidad Autónoma la regulación propuesta, en este sentido, habría de adicionarse a los artículos 58.2 y 27 ya citados, referencia al artículo 75 del EA, al que aludíamos en la Consideración Jurídica Segunda de nuestro informe.

6.2 En el último párrafo de la parte Expositiva del Anteproyecto habría de aludirse 10.1 a) [y no b)] como se indicaría en la redacción actual del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, que regula el Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. Habiendo de tenerse en cuenta igualmente que el meritado Consejo, habría pasado a denominarse Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, conforme a la Disposición Final Primera del Decreto 121/2014, de 26 de agosto, sobre Régimen Jurídico y Registro de Asociaciones y Organizaciones de Personas Consumidores y Usuarías de Andalucía.

6.3 En el artículo 2.3 del Anteproyecto, habría de sustituirse la mención a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito por la que se haga a la Ley 10/2014 de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito, que habría derogado a la Ley primeramente citada.

6.4 En el artículo 3 del Anteproyecto, habría de aludirse a la "*renuncia previa*" a los derechos reconocidos, de acuerdo tanto con el artículo 10 del Real Decreto-legislativo 1/2007, de 16 de

Noviembre, en cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios, Real Decreto-legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre, como con el artículo 5 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía que establecería el meritado principio de irrenunciabilidad de los derechos reconocidos a los consumidores y usuarios.

6.5 De acuerdo con los artículos iniciales del anteproyecto (artículos 1 y 2.1) su objeto o ámbito de aplicación vendría constituido por los *“préstamos hipotecarios sobre una vivienda”* o *“préstamos hipotecarios sobre la vivienda”*, aspecto éste respecto del sería interesante clarificar cual sería el significado del término vivienda aquí empleado, si se trataría de la vivienda habitual o de cualquier inmueble de uso residencial, por ejemplo, en los términos de la Directiva 2014/17/UE, de 4 de febrero sobre Contratos de Crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento núm. 1093/2010.

6.6 Por otra parte, advertiremos de que en el Anteproyecto de Ley que nos ocupa no se define qué hubiera de entenderse por tales *“préstamos”* siendo así que la mayoría de las disposiciones vigentes en esta materia se refieren indistintamente a *“préstamos o créditos”* (artículo 5.2 Ley 10/2014 de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito y Ley 2/2009, de 31 de marzo, que regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito) o a simplemente a la noción más amplia de crédito (Directiva 2014/17/UE, de 4 de febrero sobre Contratos de Crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento núm. 1093/2010).

Por ello y teniendo en cuenta que en sentido estricto técnico jurídico ambas nociones no serían sinónimas (en este sentido puede verse la Stc del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 467/2012, de 26 de junio, JUR 2012\268303 que aludiría a los mismos como contratos de contenido distinto; igualmente puede verse la línea mantenida por el Tribunal Supremo sobre el particular, por ejemplo, STS de 22 de mayo de 2001), razones de seguridad jurídica demandarían que se determine en el proyecto el significado que se atribuya a la noción de préstamo en el Anteproyecto o bien se amplíe el ámbito de aplicación del mismo de forma que se clarifique o resuelva la cuestión relativa a si el mismo sería aplicable o no a los créditos.

6.7 En cuanto a la protección que dispensaría el Anteproyecto a los *“garantes”* es lo cierto que aquellos no parecen subsumibles en la noción tradicional de consumidores y usuarios que aparecería actualmente recogida en el artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía [personas físicas o jurídicas *“(…) que adquieran, utilicen o disfruten como destinatarios finales bienes o servicios (…)”*] noción no obstante superada hoy por la incorporada de forma más sencilla o escueta al TRLCYU que aludiría a las personas físicas o jurídicas *“que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”* noción ésta que sería igualmente la recogida en la Directiva 2014/17/UE, de 4 de febrero sobre Contratos de Crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento núm. 1093/2010, por remisión al artículo

3 de la propia Directiva 2008/48/CE. Teniendo en cuenta que la caracterización de tales personas como consumidores y usuarios adquiriría aquí singular relevancia al ser determinante de la competencia de la Comunidad Autónoma para adoptar normas dirigidas a su protección.

Tal adscripción resultaría respaldada por la recientemente promulgada Ley Antidesahucios, Ley 1/2003, de 14 de mayo, que habría modificado el artículo 129 de la Ley Hipotecaria, Texto Refundido según Decreto de 8 de febrero de 1946, en el sentido de imponer la Notario, en los supuestos de venta extrajudicial, la obligación del Notario de poner en conocimiento del *"deudor, acreedor y en su caso, el avalista e hipotecante no deudor"* la eventual existencia de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario. Estableciéndose igualmente la suspensión de la venta extrajudicial si alguna de las partes hubiera planteado ante el Juez el carácter abusivo de dichas cláusulas. Cuestión que, para terminar, se sustanciará de acuerdo con la disposición a que venimos haciendo referencia, conforme a lo establecido para la causa de oposición regulada en el artículo 695.1 apartado 4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte se habría detectado igualmente por esta Asesoría Jurídica algún pronunciamiento jurisdiccional que así lo habría reconocido declarando abusiva una cláusula que excluía el beneficio de excusión, en virtud de demanda promovida por los fiadores de su hija en un contrato de préstamo con garantía hipotecaria, haciendo aplicación de la normativa sobre protección de los consumidores y usuarios. (Stc de 2 de octubre de 2014 Juzgado de lo Mercantil N° 1 de San Sebastián).

En todo caso a favor de tal subsunción del avalista o garante en la condición de consumidor y usuario cabría invocar aquí la práctica equiparación en la posición jurídico económica entre el consumidor y el garante que derivaría de la suscripción de la correspondiente garantía y que determinaría que los eventuales vicios de falta de transparencia, abusividad de las cláusulas, etc., que pudieran existir en el contrato de préstamo puedan perjudicar efectivamente también al garante. Así como, por otra parte, el carácter accesorio del negocio de garantía respecto del de préstamo si se tiene en cuenta que tal es precisamente el criterio que habría aplicado nuestro más Alto Tribunal para no considerar de aplicación la normativa de consumo a los avalistas si el contrato de préstamo no pudiera calificarse como de consumo por haberse suscrito entre empresas, tal y como expondremos en el párrafo siguiente del presente informe.

Por otra parte y para terminar, en la medida en que el Tribunal Supremo, así como otros tribunales, siguiendo la doctrina de aquel, habrían apreciado que no tendrían tal cualidad los avalistas o fiadores cuando lo fueren de una operación suscrita entre empresas o en relación con la actividad de las mismas, por ejemplo, en el supuesto en que el deudor que suscribe el préstamo hipotecario no fuere un consumidor sino una empresa (STS de 23 de abril de 2002 RJ 2002/3314 o SAP Madrid 286/2010, de 1 de diciembre), al final tanto del artículo 2.2 como del inciso inicial del artículo 4 b) del Anteproyecto que nos ocupa, habría de añadirse *"(…) la operación de préstamo hipotecario suscrito con un consumidor o usuario"*.

6.8 En el artículo 6.3 habría de aludirse al Texto Refundido de la Ley General sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, Real Decreto-legislativo 1/2013, de 29 de Noviembre, que habría

derogado la Ley 51/2013, de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, que se mencionaría en la actual redacción del Anteproyecto de Ley que se informa.

6.9 Por otra parte, en relación con las obligaciones documentales establecidas en los artículos 9 y ss del Anteproyecto, en todo caso advertiremos de la necesidad de que en el mismo se destaque suficientemente que la obligación principal del empresario sería la de entregar los correspondientes documentos, sin perjuicio de que la entrega de los mismos se recoja también en el Índice correspondiente (artículo 9.1 del Anteproyecto).

6.10 En el artículo 10.3 h) y restantes que proceda del Anteproyecto (artículo 11.3, artículo 12.5, etc.), habría de indicarse que la tasación del inmueble habría de ser aceptada por la entidad prestamista *“siempre que sea certificada por un tasador homologado de conformidad con lo previsto en la Ley del Mercado Hipotecario y no esté caducada según lo dispuesto legalmente”*, todo ello en los términos del artículo 3 bis I de la Ley del Mercado Hipotecario, Ley 2/1981, de 25 de marzo.

6.11 En relación con lo establecido en el artículo 10.3 i) del Anteproyecto, advertiremos de que la normativa sí que contempla obligación de suscribir determinados contratos de seguro (artículo 8 de la Ley del Mercado Hipotecario, Ley 2/1981, de 25 de marzo y artículo 10 del Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la meritada Ley del Mercado Hipotecario).

6.12 En el artículo 10.3 l) del Anteproyecto cabría indicar *“La indicación de si la entidad prestamista o la intermediaria están adheridas a algún código de conducta y/o al Sistema Arbitral de Consumo”*.

6.13 En relación con el artículo 10.3 n) relativo a la obligación de incluir en el Documento de Información Precontractual Complementaria referencia al derecho que asiste al consumidor a examinar el proyecto de escritura pública en el despacho del Notario autorizante y disponer gratuitamente de una copia de la misma, nos remitimos a las consideraciones que expondremos a continuación en relación con el artículo 16.1 del propio Anteproyecto, en el que vendrían a establecerse tales derechos, el primero de las cuales se deduciría de la normativa estatal vigente a la que hacíamos referencia en la Consideración Jurídica Segunda del presente informe.

6.14 En relación con el derecho establecido en el artículo 12.2 del Anteproyecto que tendrían los consumidores para designar a las entidades que elijan o realizar por sí las operaciones de las que derivan los gastos preparatorios del préstamo hipotecario, advertiremos de que la misma no se compadecería con la normativa estatal que contemplaría que tal designación habría de llevarse a efecto o tal derecho ejercitarse *“de común acuerdo con la entidad prestamista”* (artículo 40 del Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio de Medidas Urgentes de intensificación de la competencia en los mercados de bienes y servicios y Anexo I Ficha de Información Precontractual (FIPRE), parte B, Sección 4 *“Vinculaciones y Gastos Preparatorios”* de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios). Por lo que tal inciso habría de incluirse en el artículo 12.2 del Anteproyecto.

6.15 En relación con el artículo 13.1 habríamos de advertir de que conforme al artículo 89.4 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, TRLCYU, sería abusiva la imposición al consumidor de la suscripción de productos o servicios accesorios no solicitados, por lo que no se entiende bien la indicación final incluida en el inciso inicial del artículo 13.1 del Anteproyecto “(...) y que puedan implicar un incremento del gasto o una alteración del coste real del préstamo hipotecario ofrecido”.

6.16 En el inciso inicial del artículo 13.2 del Anteproyecto, como mejora de redacción, se propone indicar lo siguiente: “Si, de acuerdo con la normativa comunitaria y estatal vigente, se produce la venta vinculada (...)”.

6.17 En relación con el artículo 14, apartados 2,3,6 y 7, así como el artículo 15.3 y restantes que proceda del Borrador de Anteproyecto, habríamos de advertir de que en los mismos se haría referencia junto al consumidor y usuario a la persona “avalista o fiadora” o simplemente al “Avalista”, siendo así que el concepto general definido en el propio Anteproyecto como destinatario de la protección establecida en el mismo, sería más amplio “Garante” (artículo 4 b) del Anteproyecto), por lo que habrían de adaptarse tales menciones, salvo que efectivamente quieran limitarse las garantías establecidas en dicho artículo exclusivamente al fiador o avalista.

6.18 En el artículo 14.3 del Anteproyecto se establece que las entidades prestamistas o de intermediación advertirán al consumidor y usuario de la imposibilidad de realizar la correspondiente evaluación de su solvencia y, en consecuencia, otorgar el préstamo si la persona consumidora o la avalista o fiadora deciden no facilitar la información necesaria a tal efecto, sin embargo, de acuerdo con la normativa estatal la Entidad financiera habría de evaluar dicha solvencia, “sobre la base de información suficiente obtenida por medios adecuados a tal fin, entre ellos, la información facilitada por el propio solicitante” (artículo 18.1 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios) pero sin que dicho medio sea el único posible o pertinente.

6.19. En el artículo 14.4 del Anteproyecto no parece procedente la cita del artículo 5 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, LO 15/1999, de 13 de diciembre, en adelante, LOPD, en la medida en que éste último se referiría a los derechos que asisten al titular de los datos en el momento en que los mismos son recogidos para ser incorporados a un fichero de datos de carácter personal, supuesto al que no aludiría el meritado artículo 14.4 del Anteproyecto. Ello por cuanto que éste último se refiere a la obligación del prestamista de informar al consumidor de su intención de consultar un fichero de datos.

6.20 Tampoco parece procedente invocar el artículo 4 de la LOPD en el artículo 14.5 del Anteproyecto, pues dicho artículo tampoco parece que pudiera resultar de aplicación, salvo que los datos recabados por la Entidad prestamista o el servicio de intermediación fueran incorporados a un fichero que quede sometido a la normativa referenciada (“datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público o privado” artículo 2 de la LOPD).

6.21 Lo establecido en el artículo 14.7 del Anteproyecto, parece reiteración de lo dispuesto, a su vez, en el artículo 14.6 en su inciso inicial, del mismo borrador de Anteproyecto.

6.22 En el artículo 15.3 del Anteproyecto se establecería que la oferta vinculante tendría un plazo de validez no inferior a 1 mes. Sobre el particular, advertiremos de que tal previsión supondría ampliación de los plazos mínimos que respecto de la validez de la oferta vinculante se establecerían en la normativa estatal básica: 14 días naturales conforme al artículo 23 Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios y 10 días hábiles de acuerdo con la Ley 2/2009, Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito, por lo que no nos parece adecuada pues, en la medida en que pudiera entenderse alusiva a los efectos de las obligaciones y contratos, cabría defender que tal previsión pudiera incardinarse en la materia relativa a la legislación civil o mercantil (artículo 149.1.6^ª), excediendo por tanto de la competencia autonómica en materia de protección de los consumidores y usuarios.

Por otra parte, en el artículo 15.3 del Anteproyecto habría de incluirse un inciso final en el sentido de que la vigencia mínima establecida para la oferta vinculante (*"no inferior a un mes desde la fecha de la entrega"*) lo sería *"salvo que medien circunstancias extraordinarias o no imputables a la entidad"* prestamista que se recogería en la normativa estatal citada en el apartado precedente de la presente Consideración Jurídica de nuestro informe.

6.23 En el artículo 15 del Anteproyecto no se entiende bien el sentido de sus dos últimos apartados (5 y 6), pues el primero de ellos establece la obligación de entrega del Índice de Documentación de Entrega Preceptiva que deberá ser fechado y firmado por ambas partes, marcándose en el mismo los documentos suministrados, indicándose sin embargo, en el apartado siguiente, que la acreditación de Entrega de dicho Índice *"no presupondrá el modo alguno el suministro de la documentación obligatoria prevista en esta ley"*, siendo así que lo que nos parece es que la suscripción y entrega del índice firmado por las dos partes, estaría dirigido precisamente a acreditar y en tal sentido sí que habría de considerarse como instrumento acreditativo, en principio, de la entrega de la documentación que en el mismo aparezca indicada como suministrada.

6.24 En el artículo 16.1 del Anteproyecto se estaría estableciendo una obligación adicional a la establecida por la normativa estatal básica a cargo de los Notarios. En efecto, de acuerdo con dicha normativa las personas consumidoras y usuarias tienen derecho, y consecuentemente, los Notarios la obligación de facilitarles el examen del proyecto de documento contractual en el despacho del notario autorizante al menos durante los tres días hábiles anteriores al otorgamiento (artículo 16.2 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito y artículo 30.2 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios). En el proyecto normativo que se informa se incluiría tanto dicho derecho como el derecho a obtener gratuitamente una copia del proyecto de Escritura Pública. Respecto al análisis de la misma nos remitimos a lo que indicaremos más adelante en el apartado

6.27 de nuestro informe respecto de las obligaciones derivadas del Anteproyecto para los Notarios y Registradores y que aparecerían contempladas en este artículo 16 así como en el 17 del mismo.

6.25 El inciso final del artículo 16.2 del Anteproyecto *"(...) siendo los gastos preparatorios generados hasta la fecha por cuenta de la entidad prestamista,"* no se considera adecuado en el sentido de que, de una parte, pudiera afectar a la competencia exclusiva del Estado en materia de *"legislación civil"*, al aludir a los efectos sustantivos de la oferta vinculante, siendo así que, por otra parte, a quien puedan corresponder tales gastos habría de resolverse caso por caso atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada uno de ellos.

6.26 En el artículo 16.4 del Anteproyecto, en su inciso final, como mejora de redacción, se propone indicar *"(...) las cuales, en caso de existir, se considerarán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.1 del Real Decreto-Legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre"*.

6.27 En el artículo 17.1 se establecerían diversas obligaciones a cargo de los Notarios y Registradores en relación con el adecuado cumplimiento de lo dispuesto en el Anteproyecto así como en relación con la eventual detección de cláusulas abusivas en los contratos.

Sobre el particular como consideraciones de carácter general haremos constar las siguientes:

En materia de Registros y Notariado las competencias de la Comunidad Autónoma son muy limitadas en cuanto a su objeto y contenido viniendo referidas a la competencia ejecutiva sobre el nombramiento de los Notarios y Registradores y el establecimiento de demarcaciones notariales y registrales; registro civil; y archivos de protocolos notariales y libros registrales en los términos establecidos en el artículo 77 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, LO 2/2007, de 19 de marzo, sin que, en consecuencia, parezca factible que en las mismas pudieran incardinarse las obligaciones referenciadas.

Por su parte, el Estado ostentaría títulos competenciales en cuya virtud habría abordado la regulación general tanto del funcionamiento de las Notarías y Registros como del estatuto de sus titulares *"legislación civil"*, *"ordenación de los registros e instrumentos públicos"* y *"bases del régimen estatutario de sus funcionarios"* (artículos 149.1.8ª y 18ª).

No obstante a favor de la competencia de la Comunidad Autónoma cabría argumentar que tal obligación sería incardinable en las competencias sectoriales de la misma en materia de protección de los consumidores y usuarios y ordenación del crédito y de la banca en términos que aparecerían respaldados por la normativa estatal básica tal y como se ha razonado anteriormente por nuestra parte (artículo 5.3 de la LOSEC, Ley 10/2014, de 26 de junio). En este sentido la legislación de las Comunidades Autónomas habría establecido en ocasiones, en la normativa sectorial dictada en el ejercicio de sus competencias (por ej. en materia de urbanismo), obligaciones a cargo de los Notarios y Registradores que no habrían sido impugnadas por la Administración General de Estado habiendo sido en tal sentido tácitamente respaldadas tanto por el Estado como por el Tribunal Constitucional en algún pronunciamiento (STC 207/1999, de 11 de Noviembre). Aunque no se ha detectado por nuestra parte

jurisprudencia constitucional que ofrezca criterios concretos en base a los cuales se pudiera clarificar por nuestra parte de forma definitiva la solución a este supuesto concreto de concurrencia competencial.

Ello teniendo en cuenta que la normativa estatal que regula la actuación de los Notarios y Registradores habría dispuesto a cargo de los mismos la necesidad de colaboración con las Administraciones Públicas en el desarrollo de su función (artículo 24 de la Ley Notarial, Ley de 28 de mayo de 1862 y artículo 222.8 de la Ley Hipotecaria Decreto de 8 de febrero de 1946), contemplando expresamente el primero de los citados artículos la posibilidad de que las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias puedan imponer a los Notarios determinadas obligaciones de colaboración con aquellas.

Así siguiendo el artículo 24 de la Ley del Notariado, Ley de 28 de mayo de 1862:

“Artículo 24.

(...)

Los notarios en su consideración de funcionarios públicos deberán velar por la regularidad no sólo formal sino material de los actos o negocios jurídicos que autorice o intervenga, por lo que están sujetos a un deber especial de colaboración con las autoridades judiciales y administrativas.

En consecuencia, este deber especial exige del Notario el cumplimiento de aquellas obligaciones que en el ámbito de su competencia establezcan dichas autoridades.

(...)”

En todo caso, respecto de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito, en cuanto a las obligaciones contempladas en el artículo 17.1 del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, cabría defender que no se estaría contemplando una obligación nueva para los Notarios y Registradores pues la misma ya vendría establecida por la normativa estatal, al prescribir el artículo 18.1 de la meritada Ley lo siguiente:

“Artículo 18. Deberes notariales y registrales

1. En su condición de funcionarios públicos y derivado de su deber genérico de control de legalidad de los actos y negocios que autorizan, los notarios denegarán la autorización del préstamo o crédito con garantía hipotecaria cuando el mismo no cumpla la legalidad vigente y, muy especialmente, los requisitos previstos en esta Ley.

Del mismo modo, los registradores denegarán la inscripción de las escrituras públicas de préstamo o crédito con garantía hipotecaria cuando no cumplan la legalidad vigente y, muy especialmente, los requisitos previstos en esta Ley.”

Para terminar, a efectos de ilustrar el Centro Directivo peticionario, habríamos de indicar aquí que previsiones análogas a la incorporada al artículo 18.1 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que Regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito recientemente transcrito, o a las que aquí analizamos que se propondrían en el artículo 17.1 del Anteproyecto que nos ocupa, habrían sido incorporadas en su día a los artículos 30 apartado 3, en su inciso inicial y apartado 4 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios, habiendo resultado las mismas anuladas por SAN de 5 de marzo de 2013, RJCA 2013\178.

En dicha Sentencia, que reproduciría a estos efectos doctrina fijada por el Tribunal Supremo en STS de 20 de mayo de 2008 RJ 2008\3491, la Audiencia Nacional estima que tal previsión reglamentaria sería nula por insuficiencia de rango, al entender que este tipo de previsiones relativas a la actuación de los Notarios y Registradores habrían de venir establecidas por norma con rango legal ello en la medida en que las mismas afectarían *“aspectos sustanciales del ejercicio y alcance del derecho”* de propiedad en su vertiente de documentación pública, acceso al registro y subsiguiente protección registral (artículo 33.2 en relación con el artículo 53.1 de la Constitución Española). Pronunciamientos de los que podrían, en consecuencia, extraerse argumentos a favor de la competencia estatal para establecer este tipo de obligaciones al ponerse las mismas en relación con el ejercicio del derecho de propiedad [artículo 149.1.6º (*“legislación civil”*) y 8º de la Constitución Española].

A partir de cuanto se ha expuesto abordaremos el análisis de cada una de las concretas funciones, facultades u obligaciones que se atribuirían a los Notarios y Registradores en el proyecto que nos ocupa.

En tal sentido, respecto a la obligación relativa a la entrega al consumidor de una copia del proyecto de documento contractual o escritura pública, nótese que esta obligación no supondría, en términos estrictos, una obligación de colaboración con la Administración Autonómica, a diferencia de la analizada más adelante de comunicar a la Administración Autonómica la eventual existencia de cláusulas abusivas en los contratos, siendo así que incidiría o se proyectaría sobre el contenido del servicio que el Notario habría de prestar al consumidor o usuario que hubiera de suscribir el préstamo correspondiente, así como finalmente sobre la retribución del mismo [*“(...) gratuitamente (...)”*], todo lo cual nos llevaría a advertir del riesgo de que respecto de la misma pudiera apreciarse afectación a las competencias estatales en esta materia.

En cuanto a las obligaciones establecidas en el artículo 17.1, en su párrafo inicial, teniendo en cuenta que las obligaciones de asesoramiento de los Notarios y el modo en que habrían de desempeñarse estarían reguladas de manera general y fundamental por la normativa estatal dictada en

el ejercicio de las competencias a que anteriormente hacíamos referencia (artículos 149.1.8ª y 18ª de la Constitución), así como la doctrina constitucional respecto a la reproducción de normas estatales o básicas en normas autonómicas (Consideración 5.1 del presente informe) se considera lo adecuado que, la fórmula actual del inciso inicial del artículo 17.1 se sustituyera por una referencia o remisión a lo establecido en la normativa estatal sobre la materia con una fórmula análoga a la recogida en el segundo párrafo del propio artículo 17.1 del Anteproyecto que nos ocupa, respecto de los Registradores de la Propiedad, en el sentido de que tal deber de información y asesoramiento se efectuará de acuerdo con la normativa estatal en esta materia.

En cuanto a la posibilidad de que se mantenga la obligación impuesta a los Notarios de comprobar el cumplimiento de los requisitos de información contemplados en el propio Anteproyecto de Ley, así como la posibilidad de que los Notarios y Registradores puedan denegar la autorización o inscripción de las escrituras públicas cuando se incumplan los mismos. Respecto de los préstamos o créditos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, que regula la Contratación con los Consumidores de Préstamos o Créditos Hipotecarios y de Servicios de Intermediación para la celebración de Contratos de Préstamo o Crédito, sería reproducción de lo dispuesto en ella, por lo que habría de sustituirse por una remisión a la misma tal y como, con carácter general habríamos advertido en la Consideración Jurídica procedente de nuestro informe.

Siendo así, que fuera de dicho ámbito, nos parece que de la SAN de 5 de marzo de 2013, RJCA 2013\178 que habría anulado una previsión semejante incorporada a la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, sobre Transparencia y Protección del Cliente de los Servicios Bancarios cabría extraer argumentos suficientemente elocuentes del riesgo de que pudiera apreciarse en las mismas un exceso competencial de la Comunidad Autónoma, en la medida en que al Tribunal Supremo caracterizaría tales previsiones como afectantes "*aspectos sustanciales del ejercicio y alcance del derecho*" de propiedad en su vertiente de documentación pública, acceso al registro y subsiguiente protección registral (artículo 33.2 en relación con el artículo 53.1 de la Constitución Española). Que, en tal sentido, cabría enmarcar en la competencia estatal para establecer este tipo de obligaciones al ponerse las mismas en relación con el ejercicio del derecho de propiedad [artículo 149.1.6º ("*legislación civil*") y 8º de la Constitución Española] sin que parezca que los títulos competenciales aquí invocados por la Administración Autónoma pudieran ofrezcan cobertura suficiente para desplazar a éstas últimas o incidir sobre las mismas.

Respecto a la obligación establecida en el artículo 17.3 del Anteproyecto en el sentido de que los Notarios y Registradores hubieren de poner en conocimiento de la Administración Autónoma la existencia o inclusión de cláusulas abusivas que pudiera ser detectadas por los mismos en el ejercicio de sus funciones, en este caso sí cabría apreciar a nuestro juicio suficiente respaldo en las competencia autonómicas a que aludíamos en la Consideración Jurídica Segunda del presente informe, así como en el deber de colaboración con las autoridades administrativas que vendría impuesto a los Notarios y Registradores por su normativa a que nos hemos referido anteriormente (artículo 24 de la Ley del Notariado, Ley de 28 de mayo de 1862 y artículo 222.8 de la Ley Hipotecaria Decreto de 8 de febrero de 1946).

Para terminar, en el artículo 17.2 del Anteproyecto, no se considera adecuado su inciso final *“y que no incluye cláusulas abusivas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 82 del Real Decreto-Legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre”*, así como tampoco el artículo 17.3, en cuanto que se remite a lo establecido en el apartado 1 del mismo artículo, por tanto, a la posibilidad de que pudiera denegarse por tal motivo el otorgamiento de la Escritura Pública o la inscripción. Ello, además de por las razones ya expuestas respecto de las obligaciones semejantes contempladas en el artículo 17.1 del Anteproyecto, en la medida en que el concepto de cláusula abusiva, sus efectos, y, en particular su autorización e inscripción habrían sido reguladas por normativa estatal directamente aplicable en Andalucía al haberse dictado en el ejercicio de las competencias exclusivas que competen al Estado en materia de legislación civil y mercantil (artículo 84 y Disposición Final Primera del Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios Real Decreto-Legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre; artículo 258.2 de la Ley Hipotecaria Decreto 8 de febrero de 1946 y 147 del Reglamento Notaria Decreto de 2 de junio de 1944), que determinaría que la denegación del otorgamiento de la Escritura o la inscripción habría de tener lugar en el supuesto de cláusulas *“declaradas nulas por abusivas en sentencia inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación”*, sin que nos parezca, en consecuencia, que tal previsión pueda modificarse por una norma autonómica. Ello sin perjuicio o con independencia de que efectivamente la DGRN, con adecuado sustento jurisprudencial, venga admitiendo en Resoluciones recientes la posibilidad de que los Registradores de la Propiedad puedan denegar la inscripción de cláusulas abusivas aun cuando tal carácter no hubiera sido declarado judicialmente (Resolución 10699/2013, de 13 de Septiembre, RJ 2013/8277)

6.28 En la Disposición Final Primera, en su apartado Uno, al final del artículo 13 Ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía, Ley 13/2003, de 17 de diciembre, cabría incluir, para mayor claridad, el inciso final del artículo 48 del TRLCYU, Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre, conforme al cual *“(…) quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial”*.

6.29 En relación con la Disposición Final Primera, apartado Cuatro, parece más adecuado sistemáticamente que tal previsión se incorporara al artículo 53 de la Ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía, Ley 13/2003, de 17 de diciembre, que al artículo 48 como se propone en el Anteproyecto que se informa.

6.30 En el apartado Quince de esta misma Disposición Final Primera, en la nueva redacción que se propone para el artículo 83.3 de la Ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía, Ley 13/2003, de 17 de diciembre, parece recomendable reproducir también el último apartado del artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sobre Régimen Sancionador en Materia de Defensa del Consumidor y Producción Agroalimentaria, ello para evitar dudas interpretativas y porque carecería de sentido que el plazo de caducidad pudiera transcurrir en el supuesto de que, tras el análisis inicial, se hubieran solicitado informes contradictorios o dirimentes.

6.31 En relación con el contenido de la Disposición Final Segunda, advertiremos de que pudiera atentar contra el principio de jerarquía normativa la habilitación que incorpora a la Consejería competente en materia de Consumo, por lo amplio de sus términos, para adaptar *“el contenido de las comunicaciones comerciales y publicidad, información precontractual e información personalizada*

regulada en esta ley a la normativa estatal y comunitaria europea que se dicte en la materia” puesto que tales previsiones vendrían a conformar buena parte de la regulación establecida en el propio Anteproyecto de ley que nos ocupa y que podría así quedar modificada en virtud de norma reglamentaria. Otro tanto cabría señalar respecto a la modificación de los Anexos, que se autorizaría sin acotar en ningún sentido los términos en que pudiera producirse la misma.

6.32 El Anteproyecto no incorporaría ninguna habilitación en orden a su desarrollo normativo, lo que habría de subsanarse.

Es cuanto me cumple informar a V.I.

Sevilla, 28 de octubre de 2014



Consejo Económico y Social

**DICTAMEN 7/2014 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS
CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA CONTRATACIÓN
HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el
día 27 noviembre de 2014*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones a la Exposición de motivos**
- V. Observaciones al articulado**
- VI. Otras observaciones**
- VII. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 11 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 11 de noviembre de 2014, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.



II. Contenido

El anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen tiene como marco competencial el artículo 51 de la Constitución, que establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Asimismo, el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11º y 13º de la Constitución, la competencia exclusiva sobre la defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones.

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía establece, por su parte, que se garantiza a las personas consumidoras y usuarias de los bienes y servicios el derecho a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley, regulándose por ley los mecanismos de participación y el catálogo de derechos.

Por último, el artículo 75 del Estatuto, en su apartado 2, determina que corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de cajas de ahorro con domicilio en Andalucía, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito, la competencia compartida sobre la actividad financiera, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales, que incluye, en todo caso, la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas. El apartado 5 del mismo artículo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de las bases del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del crédito, la Banca y los seguros.

El objeto de este proyecto normativo es garantizar en Andalucía la transparencia de la información y la mejora de la protección de las personas consumidoras y usuarias en la suscripción de créditos y préstamos garantizados mediante hipoteca sobre la vivienda, a través del reconocimiento de nuevos derechos y de la inclusión, en una sola norma, de las obligaciones de transparencia e información que han de cumplir los operadores implicados.



El anteproyecto de Ley se estructura en una parte expositiva y una dispositiva con veintiún artículos, englobados en un título preliminar y cinco títulos, seis disposiciones adicionales, una transitoria, tres finales y dos anexos. Su contenido es el siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 6)

Define el objeto de la ley, su ámbito de aplicación y el régimen jurídico, e incluye una serie de definiciones a tener en cuenta a efectos de lo previsto en su articulado. Además, introduce la novedad del reconocimiento, como sujeto protegido por la norma, a la persona que intervenga como garante en el préstamo hipotecario, debiendo ser informada por las entidades en las mismas condiciones que la persona suscriptora del préstamo.

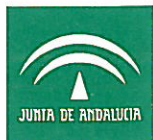
TÍTULO I. “DE LA INFORMACIÓN A LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS Y DE LAS ACTUACIONES PREPARATORIAS” (artículos 7 a 15)

Determina el régimen de información previa al otorgamiento del contrato o escritura pública de los préstamos hipotecarios, de forma que, partiendo del respeto a los requisitos de información y documentales ya establecidos para los diferentes operadores por sus normas específicas, los incrementa e incluye nuevos aspectos, creando documentos adicionales complementarios de los ya existentes.

Asimismo, asume el concepto de “explicaciones adecuadas” contenido en la legislación sobre contratación hipotecaria del Estado y establece que la simple justificación del suministro de la información no acredita el cumplimiento de la obligación de dar explicaciones adecuadas, siendo necesario ofrecer aclaraciones adaptadas a las circunstancias personales, nivel de conocimientos y experiencia en la materia de la persona consumidora y usuaria, así como a las circunstancias en que se ofrecen las explicaciones, el medio por el que se suministran y la complejidad del préstamo hipotecario de que se trate.

Por lo que a la ordenación de las comunicaciones comerciales y la publicidad se refiere, señala la obligación de incluir un ejemplo representativo que tome como referencia una hipoteca de 150.000 euros a 25 años para facilitar la equiparación entre los diversos productos del mercado inmobiliario.

Detalla la composición de los gastos derivados de los servicios preparatorios cuyo coste corresponda asumir a la persona consumidora y usuaria, y establece el



derecho de ésta a elegir, de común acuerdo con la entidad prestamista o servicio de intermediación, a los profesionales o entidades que deban realizar los mencionados servicios. En el caso de que sean las entidades prestamistas y servicios de intermediación quienes los presten, la persona consumidora y usuaria habrá de otorgar su consentimiento previo.

En el marco de lo previsto por el 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 cuanto a cláusulas abusivas, recoge, expresamente, que no podrá obligarse a la persona consumidora y usuaria a suscribir productos o servicios accesorios no solicitados.

En relación con las prácticas de ventas vinculadas y combinadas, asume los conceptos y acata lo previsto en la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, pero incluyendo requisitos de información a la persona consumidora y usuaria sobre el carácter vinculado o combinado de la oferta y sus respectivas consecuencias.

En cuanto a la evaluación de solvencia prevista en la normativa estatal y europea, recoge el derecho de la persona consumidora y usuaria, potencial prestataria, a ser informada y conocer las fuentes, criterios y motivos que hayan justificado la denegación del préstamo, así como la posibilidad de revisar dicha decisión. Por su parte, la persona consumidora y usuaria, y la garante, en su caso, deberán facilitar una información actualizada y completa sobre su situación personal y financiera.

Por último, este título recoge el derecho de la persona consumidora y usuaria a recibir la oferta vinculante, firmada por las partes contratantes y por la persona garante, una vez realizados los trámites previos a la contratación del préstamo hipotecario. El periodo de validez de la oferta será el establecido en la normativa estatal de aplicación.

TÍTULO II. “CONTRATO DE PRÉSTAMO HIPOTECARIO” (artículos 16 y 17)

Determina el derecho de la persona consumidora y usuaria a disponer de una copia del proyecto de escritura pública en el despacho de la notaría que hubiera elegido, al menos durante los tres días hábiles anteriores a la fecha de



formalización, extremo que deberá serle comunicado por las entidades prestamistas y los servicios de intermediación.

Además, recoge la información que la persona prestataria debe recibir de los notarios y registradores de la propiedad, conforme a su regulación específica, durante el proceso de otorgamiento de escritura pública e inscripción en el registro de la propiedad, respectivamente. Los notarios deberán velar por el respeto a los derechos básicos de las personas consumidoras y usuarias recogidos en la normativa vigente, comprobando el cumplimiento de los requisitos de información previstos en esta ley. En el caso de detectar cláusulas abusivas o condiciones generales declaradas nulas por sentencia firme e inscritas en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación, deberán comunicarlo, tanto a la persona consumidora y usuaria, como al centro directivo competente en materia de consumo de la Junta de Andalucía.

TÍTULO III. “ARBITRAJE, MEDIACIÓN Y ACCIONES DE CESACIÓN” (artículo 18)

Contempla la obligación de la Administración de la Junta de Andalucía de promover que las entidades prestamistas que otorguen préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda se adhieran al Sistema Arbitral de Consumo y a facilitar a las personas consumidoras y usuarias información sobre las entidades adheridas al mismo.

Asimismo, dispone la creación de órganos de mediación sectoriales en el seno del Consejo Andaluz de Consumo y de sus consejos provinciales, con el objetivo de favorecer la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades prestamistas y las personas prestatarias.

TÍTULO IV. “INFORMACIÓN Y FORMACIÓN EN MATERIA HIPOTECARIA” (artículos 19 y 20)

Recoge la obligación, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, de llevar a cabo campañas informativas para difundir los derechos de las personas consumidoras y usuarias previstos en esta ley, y de promover programas de formación en materia de contratación hipotecaria. Para ello, fomentará la colaboración con diversos colectivos y organizaciones, particularmente, con las organizaciones representativas de las personas



consumidoras y usuarias, y con las entidades locales que, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Autonomía Local de Andalucía, tienen competencias en materia de consumo.

TÍTULO V. “RÉGIMEN SANCIONADOR” (artículo 21)

Remite a lo previsto en el Título II, Capítulo IV de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Vigilancia y control en materia de contratación hipotecaria.

Segunda. Modelo de contrato hipotecario de confianza.

Tercera. Conservación de la documentación.

Cuarta. Información durante la vigencia del préstamo hipotecario.

Quinta. Información sobre el cobro de intereses de demora.

Sexta. Dotación de medios.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Procesos de contratación en tramitación.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Segunda. Habilitación normativa.

Tercera. Entrada en vigor.

ANEXO I. Índice de documentación de entrega preceptiva (IDEP).

ANEXO II. Cartel informativo.



III. Observaciones generales

El anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda, que se somete a la consideración y dictamen de este Consejo, tiene por objeto garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias regulando la transparencia y el acceso a la información que se les debe facilitar en todo el proceso de contratación de préstamos hipotecarios sobre una vivienda.

En este sentido, la norma justifica la competencia para abordar dicho objetivo en el marco constitucional y estatutario vigente. Como bien se recoge en su Exposición de motivos, el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de acuerdo con las bases y términos establecidos en los artículos 38, 131 y 149.1.11º y 13º de la Constitución española, establece que Andalucía tiene competencias exclusivas sobre la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, la regulación de los procedimientos de mediación, la información y la educación en el consumo y la aplicación de las reclamaciones.

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 y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010, tiene un objetivo coincidente con el que el texto normativo propuesto plantea, que es, precisamente, avanzar en la protección de las personas consumidoras y usuarias, promoviendo la concesión responsable de los créditos por parte de las entidades financieras, con el fin de disminuir los embargos y las ejecuciones hipotecarias.

La persona consumidora y usuaria debe disponer de una información precontractual amplia que tenga como objetivo garantizar que el contrato no se celebre hasta que haya dispuesto del tiempo necesario para comparar ofertas y valorar las consecuencias de su decisión. También debe disponer, antes de comprometerse formalmente, de una copia del proyecto de contrato y debe conocer las consecuencias que conlleva el incumplimiento de lo acordado.

La norma informada abunda, por tanto, en la línea y objetivos marcados por el propio legislador europeo, profundizando en una mayor garantía a las personas consumidoras y usuarias en el acceso a la información y en la contratación de los préstamos hipotecarios sobre la vivienda, y lo hace sobre la base de las



competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias.

También el Tribunal de Justicia Europeo ha reconocido y constatado la existencia de una relación desigual, no equilibrada, entre las partes contratantes, con una prevalencia de los intereses de las entidades bancarias y financieras, que se evidencia en la falta de transparencia en la información facilitada sobre la verdadera naturaleza y alcance de los productos financieros e hipotecarios, así como en la ausencia de garantías eficientes para la defensa de los derechos e intereses que asisten a las personas consumidoras y usuarias en la contratación de estos productos o servicios financieros. Y estas han sido algunas de las principales razones que ha esgrimido para dictaminar la necesidad de reforma del marco legislativo en materia hipotecaria, en la Sentencia TJUE de 14 de marzo de 2013 o en la de 17 de Julio de 2014.

Muchas han sido las familias andaluzas que firmaron contratos hipotecarios para acceder a una vivienda y muchos de estos contratos se firmaban bajo el desconocimiento, y en muchos casos ignorancia, del significado de la terminología empleada y de las cláusulas que dan contenido a los contratos hipotecarios, incorporando de manera generalizada cláusulas suelo u otros productos complejos tales como los *swaps*. A este respecto, cabe recordar las sentencias del Tribunal Supremo pronunciándose sobre el carácter abusivo de dichas cláusulas y, consecuentemente, sobre la anulación de las mismas por la falta de transparencia a la hora de informar a los clientes (STS de 9 de mayo de 2013 y de 20 de enero de 2014).

En este contexto, es igualmente relevante la situación de crisis persistente y el progresivo deterioro de la economía de cientos de consumidores, que justifica que se configure un marco normativo que permita dar respuestas a los innumerables problemas que se han planteado, así como a las necesidades que se generan en el ámbito del consumo y, más concretamente, en relación con la contratación hipotecaria.

Por ello, el Consejo considera que es una ley oportuna y necesaria, que pretende incidir en una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias en las distintas fases del proceso de contratación del préstamo hipotecario, tratando de reforzar su posición frente a este tipo de productos.



Consejo Económico y Social

Por último y como consideración general, este Consejo quiere dejar constancia de que resulta fundamental que, de forma paralela al establecimiento de un marco de actuación normalizado en el ámbito de la contratación hipotecaria, dotado de la necesaria seguridad jurídica, se fomente, mediante campañas informativas y formativas, una actuación responsable de todos los sujetos de la contratación, incluidas las personas consumidoras y usuarias, incidiendo en la necesidad de implementar pautas de consumo responsable, adaptado a las necesidades reales y que sean potenciadas unas relaciones de consumo óptimas en las que prime una cultura de consumo responsable, de calidad y con transparencia.



IV. Observaciones a la Exposición de motivos

Apartado I

Estando justificadas las razones que impulsan al Gobierno andaluz a proponer una norma como la que nos ocupa, y que han sido ampliamente recogidas en la Exposición de motivos del texto, sin embargo, y considerando que las exposiciones de motivos de las normas no son baladíes y que contribuyen a situar claramente cuál es el objetivo y la finalidad del legislador, suponiendo una fuente interpretativa de peso para entender la norma y para aplicarla, este Consejo propone que se enriquezca la misma profundizando en la realidad andaluza en cuanto al volumen de ejecuciones hipotecarias que se registran a diario y que tienen como garantía la vivienda.

Así, debería recogerse expresamente que Andalucía fue la comunidad autónoma con el número más elevado de ejecuciones hipotecarias en 2013, según datos del Consejo General del Poder Judicial, texto que podría ir adicionado en el párrafo duodécimo de este apartado.

Por otra parte, se propone una modificación en el párrafo anteriormente citado cuando se alude a *“un comportamiento irresponsable de las entidades prestamistas que operan en el mercado hipotecario”*, al objeto de evitar que con esta redacción se pueda interpretar que se trata de prácticas generalizadas que, por otra parte, son rechazables por todos. Por ello, proponemos como redacción alternativa: *“... junto a **comportamientos irresponsables** de las entidades prestamistas....”*.

Apartado IV

De otra parte, el Consejo considera que debe tenerse en consideración que las Entidades Locales constituyen un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, con legitimidad democrática y con competencias propias en materia de consumo, y no deben equipararse a otro tipo de organizaciones, como parece desprenderse del final del cuarto párrafo de este apartado al citar a las Entidades Locales tras anunciar la colaboración con *“diversos colectivos y organizaciones”*, y ello en concordancia con la redacción de los artículos 19 y 20 de la ley.



Consejo Económico y Social

Así mismo, es opinión de este Consejo que debería incluirse el Estatuto de Autonomía para Andalucía entre la legislación citada en la Exposición de motivos, como norma de mayor rango que atribuye competencias en materia de consumo a las Entidades Locales.

Por ello, se propone la siguiente redacción del final del cuarto párrafo de este apartado:

*“En este sentido, el Título IV se refiere a la información y formación en materia hipotecaria, para cuya tarea la Administración de la Junta de Andalucía debe fomentar la colaboración con diversos colectivos y organizaciones, en especial con las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias. **Con esta misma finalidad se fomentará la colaboración y cooperación con las Entidades Locales, que disponen de competencias en materia de Consumo en virtud de lo previsto en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el artículo 9.15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.**”*



V. Observaciones al articulado

Artículo 7. “Explicaciones adecuadas”

Sobre el contenido de este artículo, principalmente se observa la ausencia de medios probatorios para la acreditación o verificación de la adecuación de las explicaciones a las personas consumidoras y usuarias y, en su caso, a las personas garantes.

Consideramos importante que se señale o indique a través de qué medios se va a acreditar el cumplimiento de esta obligación que se impone a las entidades prestamistas y servicios de intermediación, que constituye una garantía de los derechos que asisten a las personas consumidoras y usuarias y que, a su vez, debe ser también garantista con los derechos de las personas empleadas en las entidades prestamistas, con el objetivo de evitar que dichas entidades puedan trasladar a su personal la responsabilidad derivada de los incumplimientos.

Artículo 8. “Comunicaciones comerciales y publicidad”

Apartado 2

En este apartado se establece que sólo si las comunicaciones comerciales y la publicidad indican un tipo de interés o cifras relacionadas con el coste del crédito, sería necesario especificar una serie de informaciones básicas, entre ellas, la identidad del prestamista, indicación del producto publicitado, etcétera. En sentido contrario, si en las comunicaciones comerciales o en la publicidad no se indicase tipo de interés o cifra alguna sobre el coste del crédito, no sería exigible toda la información básica recogida en el citado apartado. Consideramos que, con independencia de que la publicidad recoja o no el tipo de interés, debe existir un contenido informativo mínimo, obligatorio y básico en la oferta comercial de este tipo de productos. La publicidad, que tiene contenido obligatorio desde el punto de vista contractual, debe aportar una información mínima y no sólo “atraer” comercialmente a la persona consumidora y, por ello, debe identificar claramente qué producto se oferta, sus características y quién lo oferta.



Artículo 10. “Información precontractual”

Apartado 3, letra n

Resulta insuficiente el plazo de tres días hábiles que la norma recoge para el examen y puesta a disposición del contenido del proyecto de escritura pública del préstamo hipotecario.

Consideramos que un plazo razonable y que ofrece mayor seguridad a las personas consumidoras y usuarias, así como a las garantes de los contratos hipotecarios, sería el de al menos cinco días hábiles.

En el mismo sentido, se propone la modificación del apartado 1 del artículo 16, titulado “Proyecto de escritura pública del préstamo hipotecario y contenido del documento contractual”, que señala el mismo plazo.

Apartado 3, letra l

Se propone realizar mención expresa en este apartado al carácter voluntario de la adhesión a los códigos de conducta y al Sistema Arbitral de Consumo, para no inducir a error a la persona consumidora o usuaria, de forma que el literal del precepto fuera el siguiente:

*“l) La indicación de si la entidad prestamista o el servicio de intermediación está adherido **voluntariamente** a algún código de conducta y/o al Sistema Arbitral de Consumo.”*

Apartado 3, letra o

Con el objeto de aportar mayor claridad y una información más precisa a la persona consumidora y usuaria, se propone una mejora en la redacción de algunas de las advertencias legales. Así, la referida a “*Este es un préstamo de sólo intereses...*” quedaría de una forma más precisa con la siguiente redacción: **“Este es un préstamo en el que sólo pagará intereses hasta su vencimiento....”**

Igualmente, la advertencia referida al pago de otros tributos y gastos debería ser ampliada y concretada para que realmente contribuya a aportar una



mayor información que, en definitiva, es el fin perseguido con la norma. Así, se propone que diga: ***“Tendrá que pagar otros tributos y gastos, tales como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y gastos notariales y registrales”***.

Los gastos de gestión no son obligatorios para la persona consumidora y usuaria, lo que debería tenerse en consideración y, por tanto, si se citan, debería especificarse en la leyenda su no obligatoriedad.

Artículo 11. “Información personalizada”

Apartado 3, letra e

En este precepto se reconoce el derecho de la persona consumidora de aportar tasación del inmueble, si bien señala como requisito para la validez de dicha tasación que la misma no esté caducada. Advierte este Consejo sobre la falta de regulación de la caducidad de la tasación a la que alude este artículo y por ello insta a que se aborde por quien corresponda dicha regulación. De no ser así, no será un requisito objetivo, sino que se deja en manos de las entidades tasadoras y bancarias la decisión de su plazo de validez, provocando un claro desequilibrio en las contraprestaciones.

Se propone, por tanto, la supresión de la expresión “según lo dispuesto legalmente”, resultando la siguiente redacción:

“e) En caso de que aún no se hubiese tasado el bien inmueble, la indicación del derecho de la persona consumidora de aportar una tasación sobre el mismo, que habrá de ser aceptada por la entidad prestamista, siempre que sea certificada por un tasador homologado de conformidad con la Ley del Mercado Hipotecario y no esté caducada, no pudiendo cargar ningún gasto adicional por las comprobaciones que éstas realicen sobre dicha tasación”.

Artículo 12. “Gastos preparatorios del préstamo hipotecario”

Apartado 3

Planteamos la necesidad de un mayor control sobre los gastos preparatorios repercutibles a la persona consumidora y sobre el derecho de ésta a



elegir las entidades que realizarán esas operaciones, al objeto de evitar que se imponga como obligatoria la seleccionada por la entidad bancaria. A este respecto, resultan especialmente problemáticos los gastos de gestión administrativa de las hipotecas, entendiéndose que le asiste el derecho a la persona consumidora y usuaria de elegir quién se va a encargar de dichas gestiones.

Por ello, se propone la siguiente redacción de este apartado:

*“3. Cuando las entidades prestamistas y servicios de intermediación concierten o efectúen directamente la prestación de servicios preparatorios de la operación cuyos gastos sean por cuenta de la persona consumidora y usuaria deberán contar con su aceptación previa y expresa, **indicándoles su derecho a elegir el profesional o entidad que realizará dichos servicios preparatorios y, en el caso de optar por los ofrecidos por el prestamista, la identidad de los profesionales o entidades seleccionadas a este efecto y las tarifas de los honorarios aplicables. En dicho caso, las entidades prestamistas facilitarán información detallada y desglosada sobre el coste de cada uno de ellos, y entregarán a la persona consumidora y usuaria factura del pago de los mismos.**”*

Artículo 14. “Valoración de la solvencia”

Apartado 2

Este precepto prevé que la información que facilite la persona consumidora y usuaria a la entidad prestamista, con el objeto de que pueda evaluar su solvencia, sea acreditada documentalmente en determinados supuestos, utilizando para ello la expresión “si fuera necesario”. Para evitar la indeterminación que genera dicha expresión y también para garantizar que la documentación requerida sea proporcional y adecuada, el Consejo propone sustituir la última frase del apartado por la siguiente:

*“Esta información deberá venir acompañada **de la entrega, por parte de la persona consumidora y usuaria, de la documentación recogida en el artículo 10.3.g)**”.*

Igualmente, se propone añadir un nuevo párrafo a este apartado, que aporte mayores garantías tanto a la persona consumidora y a la avalista o fiadora,



como a la propia entidad prestamista, sobre la entrega efectiva de la documentación por parte de aquella:

“Corresponderá a la persona consumidora y usuaria y/o a la garante acreditar, en este caso, el cumplimiento de su obligación de entregar la documentación requerida por la entidad prestamista”.

Artículo 19. “Promoción y difusión de los derechos reconocidos en esta ley”

Se propone incluir a las organizaciones empresariales entre los colectivos con los que se establecerían colaboraciones dirigidas a realizar campañas informativas, al resultar imprescindible que la información se destine a todos los actores implicados para desplegar su mayor eficacia.

Disposición adicional segunda. “Modelo de contrato hipotecario de confianza”

Este Consejo plantea la idoneidad de que pudieran ser ampliados los agentes participantes en la elaboración del modelo de contrato hipotecario de confianza, incluyendo a las organizaciones sindicales, al objeto de que el texto resultante pudiera contar con un amplio consenso en sus términos y condiciones, así como en su uso. En este sentido, se formula una propuesta de adición con el siguiente tenor:

*“La Consejería competente en materia de Consumo, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta norma, promoverá la elaboración, junto con las organizaciones mas representativas de personas consumidoras y usuarias, **sindicales** y empresariales, y el Colegio Notarial de Andalucía, de un modelo de contrato hipotecario de confianza, cuyo uso será voluntario para las partes”.*

Disposición final primera. “Modificación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios”

Artículo 13. Reparación de daños

Sobre la reparación de los daños y el procedimiento para su determinación, hay que indicar que estos deberán concretarse en el marco de un procedimiento



sancionador, que precisa de una resolución, y en el que ha debido constatarse que los daños no se han producido por culpa exclusiva del consumidor o de las personas de las que responda civilmente.

Por ello, se propone modificar la expresión contenida en la última frase de este artículo, con el siguiente tenor literal: ***“Una vez finalizado el procedimiento sancionador y determinados dichos daños, serán notificados al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial”.***

Artículo 47.2. Inspección de Consumo

No se comprende la necesidad de modificar este apartado incluyendo la última frase *“Cuando resulte necesario, la actuación inspectora podrá continuar sin la identificación previa hasta que, en su caso, se detecten las infracciones que se persiguen.”* que, aparentemente, resulta reiterativa por encontrarse ya recogida en la primera parte.

Por ello, el Consejo invita a que se expliquen las razones de su incorporación y se valore si puede ser expresada con mayor claridad, identificando mejor el supuesto de hecho al que va referida, o bien, si la misma es realmente o no necesaria.

Igualmente, y en relación con este apartado, se propone clarificar la frase *“En estos supuestos se determinarán por escrito las causas que justifiquen dicha actuación”*, referida a la no identificación previa de la autoridad inspectora de consumo. El uso de una oración impersonal genera dudas en su interpretación, desconociendo este Consejo si pudiera estar refiriéndose a un momento de desarrollo normativo posterior o si el legislador alude a que deben ser concretadas y especificadas por la autoridad de consumo o inspectora en el ejercicio de sus funciones. De ser este último el supuesto, se propone la siguiente redacción alternativa por ser más clara:

“En estos supuestos, se dejará constancia por escrito de las causas que justifiquen dicha actuación”.



Artículo 71.8.12^a. Demandas del consumidor

Se plantea desde este Consejo una modificación del texto propuesto que incorpore la formulación “acordes con la normativa vigente” cuando realiza mención a la “negativa injustificada a satisfacer las demandas del consumidor o usuario” por parte del vendedor o prestador, con objeto de que no puedan entenderse como tales las demandas que extralimiten o sean contrarias a las obligaciones legales establecidas.



VI. Otras observaciones

Como una cuestión de técnica legislativa, se plantea una revisión de la extensión de determinados artículos, dado que su amplitud hace difícil la lectura y el seguimiento de su contenido, restando claridad a la norma. Se propone la posibilidad de dividir algunos de ellos, como el artículo 10 y el 11, en varios artículos, hilando su contenido.

Por la misma razón, pero también para hacer una norma más pedagógica, se propone que cuando el texto de la ley menciona y remite a otras normativas a lo largo de su articulado, lo haga indicando expresamente el nombre completo de las mismas.

Igualmente, y profundizando en la mejora de redacción de la norma, se propone suprimir en el articulado referencias o remisiones reiteradas a otros artículos como por ejemplo la doble alusión al artículo 13 que se realiza en el artículo 11.3.d).

Ponemos también de manifiesto los riesgos que, para una efectiva y eficaz aplicación del texto propuesto, genera el uso de términos jurídicos indeterminados que pueden provocar confusión e inseguridad jurídica, propiciando interpretaciones diversas de la norma. En este sentido, se insta a su revisión y a una mayor concreción o determinación. A modo de ejemplo se citan los artículos: 4, 6.1, 7.1, 14.3 y 14.8.

Sobre la modificación de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, son numerosos los cambios que la norma informada recoge, y de entidad propia, y pueden aconsejar, a criterio de este Consejo, una modificación más integral de la misma, en un trámite propio y diferenciado que sirva, no sólo para incorporar los cambios que se proponen, sino para todos aquellos que se convengan oportunos y necesarios. No podemos perder de vista que el anteproyecto de ley que estamos informando tiene el carácter de norma especial o específica, que regula la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de un producto financiero, el crédito hipotecario sobre la vivienda, mientras que la ley modificada tiene un carácter más amplio y generalizado.



Consejo Económico y Social

Dentro de las posibles modificaciones de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, proponemos modificar el título de la misma, adaptándolo a un lenguaje no sexista, neutro, así como proceder a la revisión de su articulado en el sentido expuesto:

“Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía”.



Consejo Económico y Social

VII. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al proyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

Sevilla, 27 de noviembre de 2014

VºBº

EI PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA

Fdo. Ángel J. Gallego Morales



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 889/2014

OBJETO: Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

SOLICITANTE: Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Camacho González, Francisco J.
Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
García Calderón, Jesús María
González Palma, Juan
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Jiménez López, Jesús
Lazarte Álvarez, Javier
López y López, Ángel M.
Martínez Pérez, María Dolores
Román Vaca, Eduardo
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria:

I

as

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2014, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 9 de diciembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales, en cum-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

plimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 4 de julio de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales presta su conformidad al inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda; iniciativa impulsada por la Secretaría General de Consumo. El acuerdo se acompaña del primer borrador del Anteproyecto de Ley (versión de 2 de julio de 2013); informe de validación de éste por el Servicio de Legislación de la Secretaría General Técnica; memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma; memoria económica; informe de valoración de las cargas administrativas; informe de evaluación del impacto de género; test de evaluación de la competencia; memoria sobre la repercusión de los derechos de la infancia; diligencia en relación a los trámite previos y decisión sobre el trámite de audiencia con relación de entidades a las que se les concederá.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- El 2 de agosto de 2013, mediante correo electrónico, el Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al texto del Anteproyecto de Ley.

3.- El 12 de septiembre de 2013 se remite a la Unidad de Igualdad de Género el informe de evaluación del impacto de género.

4.- Con fecha 16 de septiembre de 2013, el Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales eleva propuesta sobre el Anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno, que, en su sesión de 17 de septiembre, adoptó el acuerdo de continuar con la tramitación del procedimiento hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

5.- El 20 de septiembre de 2013 se solicita el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del Consejo Andaluz de Concertación Local. Constan emitidos con fecha 18 y 23 de octubre, respectivamente. Asimismo, el 23 de septiembre se solicita el informe del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. Consta su emisión con fecha 3 de octubre de 2013.

6.- Con fecha 23 de septiembre de 2013 se remite el Anteproyecto de Ley a todas las Consejerías, a fin de que presenten las observaciones que estimen oportunas. Igualmente, a los mismos efectos, se remite a las siguientes entidades: Instituto Nacional de Estadística; Dirección General de los Registros y Notariado; Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Colegio Notarial de Andalucía; Asociación Foro



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Juristas Expertos en Derecho de Consumo; Confederación de Empresarios de Andalucía; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Unión de Consumidores de Andalucía; Federación de Consumidores en Acción de Andalucía; Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa; Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros de Andalucía; Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios; Plataforma de Afectados por la Hipoteca; Plataforma Stop Desahucios y Asociación Española de la Banca.

En respuesta a lo solicitado, han formulado observaciones los siguientes órganos y entidades: Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (3 de octubre de 2013); Servicio de Coordinación (7 de octubre de 2013); Unión de Consumidores de Andalucía (8 de octubre de 2013); Foro de Juristas Expertos en Derecho del Consumo (10 de octubre de 2013); Instituto Nacional de Estadística (10 de octubre de 2013); Consejería de Hacienda y Administración Pública (14 de octubre de 2013); Asociación Española de Banca (14 de octubre de 2013); Federación de Consumidores en Acción de Andalucía (15 de octubre de 2013); Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (15 de octubre de 2013); Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (22 de octubre de 2013); Colegio Notarial de Andalucía (23 de octubre de 2013); Confederación de Empresarios de Andalucía (23 de octubre de 2013); Confederación Española de Cajas de Ahorros (24 de octubre de 2013); Consejería de Justicia e Interior (29 de octubre de 2013); Consejería de la Presidencia (31 de octubre de 2013) y Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (4 de noviembre de 2013).





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Igualmente notifican que no formulan observaciones la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (8 de octubre de 2013), la Consejería de Educación, Cultura y Deporte (10 de octubre de 2013) y la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (6 de noviembre de 2013).

7.- Con fecha 17 de octubre de 2013, se aporta el informe emitido por la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.

8.- El borrador del Anteproyecto de Ley, el informe de impacto de género y el informe de la Unidad de Igualdad de Género, son remitidos, con fecha 12 de noviembre de 2013, al Instituto Andaluz de la Mujer, al objeto de que formule las observaciones que considere oportunas.

9.- Con fecha 9 de junio de 2014, la Dirección General de Presupuestos emite su preceptivo informe en relación al proyecto de norma.

10.- Con fecha 11 de junio de 2014, la Secretaría General de Consumo valora las observaciones realizadas por las diversas Consejerías y entidades, redactando el mismo día, con las aceptadas, el segundo borrador del Anteproyecto de Ley.

11.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, emite su informe con fecha 1 de julio de 2014. Las observaciones que se



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

realizan en dicho informe han sido valoradas con fecha 9 de julio de 2014, redactándose a continuación el tercer borrador del Anteproyecto de Ley, datado a 9 de julio.

12.- El 10 de julio de 2014 se solicita informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que fue emitido el día 28 de octubre. Las observaciones realizadas por el Gabinete Jurídico son valoradas por la Secretaría General de Consumo en informe de fecha 11 de noviembre de 2014, elaborándose a continuación el cuarto borrador del Anteproyecto de Ley.

13.- Con fecha 27 de noviembre de 2014, el Consejo Económico y Social de Andalucía emitió su dictamen, número 7/2014, en relación al Anteproyecto de Ley, en el que se formulan diversas observaciones, que fueron valoradas en informe de 1 de diciembre de 2014.

14.- Figura a continuación el quinto borrador del Anteproyecto de Ley, datado a 1 de diciembre de 2014.

15.- Consta que el borrador del Anteproyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local fue examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión de 3 de diciembre de 2014, que acordó, tras formular diversas observaciones, solicitar dictamen de este Consejo Consultivo.

16.- El texto del Anteproyecto de Ley, versión 5 de diciembre de 2014, adaptado a las observaciones de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, consta de exposición de motivos, veintiún artículos, distribuidos en un título preli-




CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

minar y cinco títulos más, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I



El Excmo. Sr. Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda".


La exposición de motivos subraya que "la protección prevista en esta ley se asegura sólo con medidas administrativas y, por tanto, no suponen ninguna obligación civil o mercantil, circunscribiéndose al ámbito propio de la defensa de las personas consumidoras y usuarias, ejercitable por competencia propia a esta Comunidad Autónoma".

Tal y como se desprende del título preliminar del Anteproyecto de Ley, la protección prevista en el mismo no sólo alcanza a los consumidores en sentido estricto (destinatarios finales, en los términos del artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía), sino también a quienes intervengan como garantes en los contratos a los que se contrae dicha regulación.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Desde esta óptica, el texto sometido a dictamen presta especial atención a la regulación del régimen de información y de las "actuaciones preparatorias" de los préstamos y créditos garantizados mediante hipoteca sobre viviendas. En este sentido, la exposición de motivos destaca que el título I constituye la "parte esencial de la Ley", ampliando las exigencias informativas y documentales contenidas en la normativa vigente.




A tal efecto, la disposición proyectada contempla la entrega de nuevos documentos a los eventuales contratantes destinatarios de este régimen reforzado de protección: Por un lado, el "Documento de Información Precontractual Complementaria" (DIPREC), que viene a complementar la Ficha de Información Precontractual (FIPRE), exigiendo información adicional y la incorporación de un ejemplo representativo, y, por otro, el Documento de Información Personalizada Complementaria (DIPERC) que complementa la Ficha de Información Personalizada (FIPER), exigiendo igualmente información adicional a la que hasta ahora resulta exigible a las entidades obligadas a suministrarla. Asimismo se prevé la exigencia de otro documento, denominado Índice de Documentos de Entrega Preceptiva (IDEP), que -en palabras de la exposición de motivos- "pretende aportar claridad y transparencia ante la complejidad que supone el exceso de documentos informativos que se generan durante el proceso de información previa a la firma del contrato".

En esta fase precontractual, el Anteproyecto de Ley contempla la exigencia de "explicaciones adecuadas", entendida como una obligación que va más allá de la mera información;



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

abunda en la exigencia de información sobre productos o servicios combinados o vinculados con el préstamo hipotecario; reconoce a los interesados el derecho a conocer las fuentes, criterios y motivos tenidos en cuenta para la denegación del préstamo; y configura el derecho de los mismos a la entrega de la oferta vinculante una vez evaluada positivamente la solvencia.



En el título II, el Anteproyecto precisa que los prestatarios no sólo tienen derecho a examinar el proyecto de contrato, sino a disponer de una copia del proyecto de contrato, con objeto de que puedan comprobar la adecuación de su contenido con el de la oferta vinculante. También se ocupa de regular las obligaciones de colaboración de Notarios y Registradores para la efectiva protección de los destinatarios del régimen de protección que se pretende regular, destacando el deber de prestarles asistencia, informarles y velar por el respeto de sus derechos, comprobando, en concreto, el cumplimiento de los requisitos de información previstos en esta ley.

El título III del Anteproyecto de Ley obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a promover la adhesión de las entidades prestamistas al Sistema Arbitral de Consumo, y a facilitar información a los interesados sobre las entidades adheridas al mismo. Asimismo contempla la creación de órganos sectoriales de mediación en el seno del Consejo Andaluz de Consumo y sus Consejos Provinciales.

El título IV se destina a la información y formación en materia hipotecaria, a cuyo efecto impone a la Administración



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la Junta de Andalucía el deber de realizar campañas informativas y fomentar la colaboración con diversos colectivos y organizaciones y con las Entidades Locales, que también se extiende al desarrollo de programas de formación en esta materia.

El título V contempla el régimen sancionador, que se remite a lo previsto en el título II, capítulo IV de la Ley 13/2003.

Hay que destacar que la disposición final primera del Anteproyecto de Ley, moviéndose en el mismo ámbito material, vendría a modificar la Ley de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. En concreto, las modificaciones proyectadas se proyectan sobre el régimen de reparación de daños (art. 13), identificación de los inspectores de consumo (art. 47.2); supuestos en los que procede que la Administración pague el valor de los bienes que sean objeto de toma de muestras (art. 47.3); gastos originados por los análisis, inicial, contradictorio y dirimente (art. 53.5); actuaciones de los órganos de defensa del consumidor en casos de situaciones de riesgo o lesión real de los derechos de los consumidores o de su derecho a la información (art. 61); medidas provisionales (art. 68); régimen de infracciones [arts. 71.4, con nueva redacción de la infracción 1ª y adición de la 14ª; art. 71, apartados 5, 6 -2ª y 3ª-, 7 -3ª y 5ª-, 8 -con adición de los núms. 10ª, 11ª y 12ª-; y art. 72, apdos. 1 y 3.c)]; cuantía de las multas (art. 74); agravantes [art. 79, en cuyo apdo. 2 se da nueva redacción al párrafo c) y se introducen los párrafos f) y g)]; atenuantes (art. 79.3); prescripción de las



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

infracciones y caducidad del procedimiento (art. 87); difusión de resoluciones sancionadoras firmes (art. 92.1); y eliminación de la condonación de sanciones, sustituyendo el contenido del artículo 93 por otro dedicado a la regulación de las multas coercitivas.

Descrito someramente el contenido del Anteproyecto de Ley, procede efectuar diversas consideraciones sobre los principios y normas que deben informar su contenido, para después referirnos a la distribución de competencias en la materia.

1. Principios y normas constitucionales, estatutarias y de la Unión Europea que deben inspirar la regulación.

Ante todo, hay que recordar que el artículo 51.1 de la Constitución Española contiene un mandato dirigido a los poderes públicos para que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. El apartado 2 del mismo artículo obliga a los poderes públicos a promover la información y la educación de los consumidores y usuarios.

En el mismo sentido, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que *"Se garantiza a los consumidores y usuarios de los bienes y servicios el derecho a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley"*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A su vez, el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que en las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores y el artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses (apdo. 1); disposiciones que concuerdan con lo previsto en el artículo 12 de dicho Tratado, en el que se precisa que al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

En las disposiciones mencionadas subyace la idea de que los consumidores no se hallan en la misma posición que las empresas y requieren un nivel de protección adecuado. Esta percepción está especialmente justificada en el ámbito específico al que se refiere el Anteproyecto de Ley, como puede verse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que aplica el sistema de protección de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, al subrayar que dicho sistema se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, tanto en lo relativo a la capacidad de negociación como al nivel de información (sentencias de 14 de marzo de 2013, *Aziz v. Caixa d'Estalvis de Catalunya*, C-415/11, apartado 44; 30 de abril de 2014, *Sánchez v. Barclays Bank*, C-280/13, apartado 32;; y 10 de sep-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tiembre de 2014, *Kušionová v. SMART Capital a.s.*, C-34/13, apartado 48, entre otras).

A lo anterior hay que añadir, por obvio que parezca, que la configuración de un régimen de protección reforzado para los créditos y préstamos hipotecarios sobre viviendas está justificada por la especial tutela que merece este elemento patrimonial, entendido como construcción apta para ser morada de las personas físicas, pues a la postre conecta con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [art. 74 CE, concordante con los arts. 25, 37.1.22º y 74.a) EAA].



En efecto, la trascendencia de la pérdida de la vivienda para los consumidores, como consecuencia del incumplimiento de estos contratos, ha sido subrayada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de septiembre de 2014 (Sala Tercera), que en su apartado 63 recuerda que "la pérdida de la vivienda familiar no sólo puede lesionar gravemente el derecho de los consumidores (sentencia *Aziz*, EU:C:2013:164, apartado 61), sino que también pone a la familia del consumidor en una situación particularmente delicada (véase en ese sentido el auto del Presidente del Tribunal de Justicia Sánchez Morcillo y Abril García, EU:C:2014:1388, apartado 11)".

Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha estimado que «la pérdida del hogar es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio», de manera que «cualquier persona que pueda sufrir una injerencia de esta magnitud debería en principio poder hacer que un tribunal independiente decidiese la proporcionalidad de la medida a la luz de los principios aplicables en virtud del artículo 8 del



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*Convenio, pese a que, en virtud de la legislación interna, se había extinguido su derecho de ocupación» (sentencias de 13 de mayo de 2008, *McCann v. Reino Unido*, apartado 50;; 21 de junio de 2011, *Orlic v. Croacia*, apartado 65; 25 de julio de 2013, *Rousk v. Suecia*, apartado 137; y 5 de diciembre 2013, *Skrtic contra Croacia*, apartado 31).*

Aunque las sentencias anteriores se dictan en el contexto de determinadas órdenes de desahucio, es evidente la relevancia que puede tener una regulación de carácter preventivo como la que se plantea en el Anteproyecto de Ley, reforzando los derechos de información de los consumidores que se disponen a contratar préstamos hipotecarios y los de los garantes que consienten la hipoteca de sus viviendas.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que el objetivo del elevado grado de protección de los consumidores no es incompatible con el de un mercado eficiente y transparente (en este caso el mercado hipotecario relativo a viviendas), en el que los objetivos de estabilidad, responsabilidad y confianza pueden y deben lograrse reduciendo al mínimo necesario los límites a la libertad de las partes para la configuración del contrato y las cargas administrativas de los prestamistas y los intermediarios de crédito, pues la regulación examinada no puede perder de vista que el artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y dispone que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. El reconocimiento de la li-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bertad de empresa en el capítulo segundo del Título I de la Constitución determina su valor vinculante para todos los poderes públicos y la entrada en juego de la reserva de ley prevista en el art. 53.1 de la Constitución: sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a). Corresponde al Tribunal Constitucional determinar en qué casos se conculca la libertad de empresa (STC 112/2006, de 5 de abril de 2006, FJ 8, en el sentido ya expuesto en las SSTC 37/1981 y 109/2003), verificando esa doble garantía, es decir, de la reserva de ley, por un lado, y el respeto del núcleo o contenido esencial de la libertad de empresa que resulta indisponible, ya que *«todo legislador, ya sea estatal o autonómico, cuando materializa sus competencias normativas está vinculado por el mismo contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales, en este caso por el contenido esencial de la libertad de empresa ex art. 38 CE»* [STC 96/2013, de 23 de abril de 2013, FJ 4.b)]



Más allá de las limitaciones que impone el artículo 38 de la Constitución, interesa llamar la atención sobre la eficacia positiva de dicha norma, en la medida en que obliga a los poderes públicos a proteger el ejercicio de la libertad de empresa, que debe ser entendido como "mandato de optimización", en el mismo sentido que ha expuesto la doctrina con respecto a la necesidad de maximizar el ejercicio de las libertades y los derechos, permitiendo que desplieguen todo su potencial, sin perjuicio de las limitaciones que resulten necesarias para la salvaguarda de otros derechos protegidos por la Constitución.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, y estando ante un Anteproyecto de Ley que introduce normas de protección de los consumidores en la concertación de créditos y préstamos hipotecario, el propósito del legislador debe conciliarse con el mandato de optimización de la libertad de empresa, de manera que las medidas que se adopten respondan a un juicio de necesidad, adecuación y proporcionalidad. Quiere ello decir que entre dos o más alternativas, igualmente eficaces para lograr un mismo propósito, el legislador debería escoger la menos restrictiva y la más respetuosa de la autonomía de la voluntad de los contratantes para establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público (art. 1255 del Código Civil).



Esta tarea de ponderación debe ser especialmente cuidadosa en aras al respeto de la libertad de empresa, de manera que una disposición legal como la que aquí se examina debe atender a este enfoque unitario, cohonstando la necesaria protección de los consumidores con dicha libertad, fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico junto con la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica (artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

De hecho, este mismo enfoque es el que adopta la Unión Europea, como puede verse en 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 (y por la que se modifican



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010). En efecto, uno de los medios para la consecución del objetivo de la protección de los consumidores es, según el artículo 169.2.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), el que se vincula con las medidas que se adopten en virtud del artículo 114 del mismo Tratado en el marco de la realización del mercado interior, esto es, la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

La necesidad de guardar el equilibrio antes referido, adoptando las medidas más eficaces y al mismo tiempo menos restrictivas y gravosas para la empresas, debe relacionarse con las exigencias que el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, impone a las iniciativas normativas del conjunto de las Administraciones Públicas, que habrá de ejercitarse de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En este mismo sentido, el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introducido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone que las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

El Parlamento de Andalucía se ha hecho eco de estas exigencias y de las que introduce la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, cuya exposición de motivos destaca que la regulación económica tiene que estar justificada por objetivos públicos y debe ser equilibrada, de forma que se minimice el impacto negativo que pueda tener sobre el desarrollo de las actividades económicas, más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos. Refiriéndonos al Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, dichas exigencias deben llevar a apostar por la claridad y simplificación, evitando la introducción de requisitos y límites no estrictamente necesarios, especialmente en el caso de que el apartamiento de la normativa estatal y de la Unión Europea pueda provocar efectos adversos y contraproducentes para los propios consumidores, a los que se trata de proteger.


2. Títulos competenciales.

Al abordar el problema de la distribución competencial en esta materia, pueden darse por reproducidas, *mutatis mutandis*, buena parte de las consideraciones efectuadas por este Consejo Consultivo en su dictamen 230/2003, precisamente referido al Anteproyecto de Ley de Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, cuya tramitación dio lugar a la Ley 13/2003, de 17 de diciembre.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No obstante, los cambios habidos en el Derecho de la Unión Europea, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía y la existencia de normas estatales específicas que regulan la protección de los consumidores en los créditos y préstamos hipotecarios justifican que se añadan algunas consideraciones al respecto, complementando el extenso análisis realizado en el dictamen 230/2003.



De entrada, conviene volver a destacar que el Derecho de los consumidores y usuarios tiene, desde hace décadas, una dimensión supranacional y una amplitud material que da lugar a un entrecruzamiento de competencias y regulaciones, lo cual debe ser tenido en cuenta por la necesidad de coherencia el régimen jurídico general de protección de los consumidores con las regulaciones sectoriales de distinta procedencia. Asimismo, hay que insistir en la dificultad que presenta el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por el carácter pluridisciplinar de la protección de los consumidores y usuarios, concurrente con títulos competenciales específicos sobre los más variados sectores materiales.

El dictamen 230/2003 pone de manifiesto que el artículo 51 de la Constitución, ya referido en este dictamen, no es una norma de distribución de competencias, al mismo tiempo que señala que la protección y defensa de los consumidores y usuarios no se encuentra entre las materias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado, por lo que la Comunidad Autónoma de Andalucía pudo asumirla como competencia propia, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, al amparo de la cláusula residual prevista en el artículo 149.3 de la Constitución.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Actualmente, tal y como señala la exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de *"Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones"*, si bien dicha competencia se asume *"de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución"*.


La misma cláusula de salvaguarda se contenía en el artículo 18.1.6.ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, que además añadía el inciso *"sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia"*. A la vista de este precepto, en el referido dictamen 230/2003, el Consejo Consultivo expone (antes lo había hecho en sus dictámenes 75/1995, 182/1999 y 228/2002, y después lo reitera en el dictamen 274/2005, entre otros) que aunque el Estatuto de Autonomía califica la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia como exclusiva, parece evidente -y así se desprende de la propia lectura del precepto- que estamos ante una competencia compartida.

En el sentido que se acaba de exponer, el Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en esta materia, por su singular carácter, puede verse afectada por normas dictadas por el Estado al amparo de los títulos competenciales que le



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

reserva el artículo 149.1 de la Constitución, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario y son indisponibles para todas las Comunidades Autónomas sin excepción (SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 7; 15/1989, de 26 de enero, FJ 1; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 2; 133/1992, de 2 de octubre, FJ 4, y 228/1993, de 9 de julio, FJ 5).



Por la razón que se acaba de exponer, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio (recordando lo expuesto en la STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), se ve en la necesidad de advertir 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 sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales»* (FJ 70).

Enlazando con lo anterior, hay que señalar que el Tribunal Constitucional subraya la complejidad que presenta la delimitación competencial en esta materia, precisamente por la amplitud del título competencial para la defensa de los consumidores y usuarios asumido por las Comunidades Autónomas, que por definición alcanza una pluralidad de sectores materiales sobre los que, a su vez, se proyectan otros títulos competenciales en poder del Estado, como se acaba de indicar, bien con carácter exclusivo, o compartido con las Comunidades Autónomas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Así, tempranamente, el Supremo Intérprete de la Constitución planteó esta problemática, en los siguientes términos:

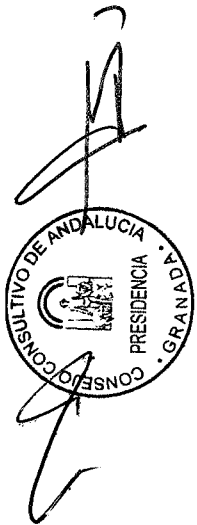
«La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud, y de contornos imprecisos, que, con ser dificultoso en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias. Y esto podrá ocurrir -y como veremos, ocurre en el caso que enjuiciamos- cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor, pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el art. 149.1 de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.). A esto se une el que la Constitución (arts. 148 y 149) -y dentro del marco establecido en ella, que condiciona necesariamente el contenido estatutario-, además del aludido criterio de distribución competencial, define competencias atendiendo a lo que es el objeto de la norma (la sanidad, por ejemplo). Concurren así, varias reglas competenciales, respecto de las cuales... deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso. La concurrencia de reglas determinará, en ocasiones, la exclusión de una; mas en otras, la competencia, además de apoyarse en la definidora de competencia en el sector de la defensa del consumidor, podrá justificarse también por otra regla, lo que refuerza la solución. El carácter interdisciplinario o pluri-





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos como pueden ser el del consumo y el de la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable. Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer -cuando no puedan aplicarse conjuntamente-, tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posible según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico, son, según entendemos límites que deben tenerse presentes...» (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2, a cuya doctrina se remite también la STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1).



Abundando en lo anterior, el dictamen 230/2003 trae a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 88/1986, de 1 de julio, para recordar con ella que la misma naturaleza del objetivo de defensa del consumidor impuesto a los poderes públicos hace que, por la variedad de los ámbitos en que incide en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En esta dirección, subraya el Tribunal Constitucional que, con frecuencia, las medidas protectoras de la libre competencia funcionan también como garantías de los consumidores, y las medidas adoptadas para la protección de éstos no dejan de tener incidencia en el desarrollo de la li-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bre competencia. De este modo, defensa de la competencia y protección de los consumidores se entenderían como especies del género de las competencias de ordenación del mercado.

Dicha caracterización justifica que en este dictamen nos hayamos referido -apdo. 1 de este mismo fundamento jurídico- a la necesidad de adoptar un enfoque global que permita que la regulación que se postula sea equilibrada y armónica, sin perjuicio de destacar, como ha hecho el propio Tribunal Constitucional, que la defensa de los consumidores y usuarios "*hace referencia a una situación distinta*, en tanto que el consumidor aparece como destinatario de unos productos ofrecidos por las empresas, *productos cuyas condiciones de oferta se pretenden regular protegiendo -como indica el artículo 51.1 de la Constitución Española- la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los consumidores*" (SSTC 88/1986, FJ 4, y 228/1993, de 9 de julio, FJ 5).

Partiendo de dicha noción, subraya el Tribunal Constitucional que *«en orden a la determinación de la identidad o naturaleza de una intervención de los poderes públicos en la disciplina de libre mercado y su consiguiente adscripción a uno u otro título competencial, resulta particularmente necesario acudir a criterios teleológicos, precisando el objetivo predominante de la norma»* (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4; y en el mismo sentido, remitiéndose a ella, las SSTC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 5, y 264/1993, de 22 de julio, FJ 4).

Además, como se advirtió en el dictamen 230/2003, existen otras competencias del Estado, indisponibles para las Comuni-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dades Autónomas, que permitirían a aquél incidir directamente en las competencias autonómicas sobre defensa de los consumidores y usuarios, algunas de las cuales no se contemplaron en el artículo 18.1.6.^a del Estatuto de Autonomía de 1981, ni se hallan expresamente mencionadas en artículo 58.2.4º del vigente Estatuto de Autonomía. Todo lo cual confirma que las facultades autonómicas en la materia quedan perfiladas *"dentro de un marco y unos límites* determinados por otras tantas competencias del Estado, a cuyas bases y regulación ha de *atemperarse el ejercicio de la competencia autonómica"* (STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 7).



A este respecto, en la sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, se señala que dicho concepto incluye *"cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes"*; limitaciones, pues, reconducibles a los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1. 1.^a, 6.^a, 8.^a, 10.^a, 13.^a, 16.^a y 29.^a de la Constitución, que ésta *"toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía "* (FJ 1, a cuya doctrina se remite la STC 133/1992, de 2 de octubre, FJ 4).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dando por reproducidas las extensas consideraciones que se contienen en el dictamen 230/2003 sobre la incidencia en este ámbito de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1.^a, 8.^a y 13.^a de Constitución, interesa destacar lo siguiente:

1º En cuanto a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1^a CE), tal y como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 151/2014, de 25 de septiembre [FJ 4.b)], siguiendo la doctrina sentada en la STC 61/1997, de 20 de marzo, se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular *«el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...»* (STC 61/1997, FJ 7). En todo caso, las condiciones básicas *«han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta»* (FJ 8), y siempre teniendo presente que *«la materia sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos...»* [FJ 7 b) de la STC 61/1997]; tales condiciones *«se predicán de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce»*. Por ello se preci-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sa que el artículo 149.1.1^a «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» [FJ 7 b)]. La misma sentencia 61/1997 añade que «dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8).

2º El Tribunal Constitucional reconoce que la trascendencia en este ámbito del título competencial que versa sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ("ex" art. 149.1.13.^a CE), cuyo alcance se resumen en la sentencia 34/2013, de 14 de febrero, [FJ 4.b)], haciendo notar que esta competencia no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, sino que tiene un distinto contenido y ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la «unidad económica» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2) y también el de «alcanzar los objetivos de la económica ge-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

neral o sectorial» (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1, y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre).

3º Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha subrayado las limitaciones de la competencia en materia de protección de consumidores y usuarios por razón del obligado respeto de los títulos competenciales que la Constitución asigna al Estado sobre la legislación civil y mercantil. En este sentido es ilustrativa la sentencia 62/1991, de 22 de marzo, al señalar: *«De toda esta pluralidad de títulos competenciales que asisten al Estado en esta heterogénea materia, que es el consumo, cobran singular relieve los referentes a la legislación mercantil y civil (art. 149.1.6ª y 8ª)»;* títulos que *«actúan como límite»* de la respectiva competencia autonómica para la defensa de los consumidores (FJ 2) y como tales han de ser considerados a la hora de dilucidar la constitucionalidad de determinados preceptos, aunque éstos persigan la efectiva protección de los consumidores.

Por ello, hemos de detenernos en un aspecto especialmente relevante en el contenido del Anteproyecto de Ley examinado, cual es el de la información al consumidor; información que, como indica el dictamen 230/2003 (remitiéndose a lo anteriormente expuesto por este Consejo Consultivo en su dictamen 25/1998), es uno de los aspectos fundamentales de la defensa y protección de los consumidores y usuarios. Sobre esta cuestión ha señalado el Tribunal Constitucional que atenta a la compe-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tencia estatal exclusiva en materia de legislación civil (art. 149.1.8.^a de la Constitución) el establecimiento en una Ley autonómica del derecho de información de los consumidores "si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación...", pues en dichos términos supondría «una modificación de la legislación común, que sólo al legislador estatal compete» (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 18).

En cambio, se desprende de la sentencia antes citada que dicho derecho y el correlativo deber de información, ceñido a áreas concretas, en las que compete a una Comunidad Autónoma la protección de los consumidores, y en la medida en que no fuera más allá de lo necesario para la adecuada protección de intereses colectivos, sería legítimo desde el punto de vista constitucional.

En el mismo sentido, resulta especialmente clarificadora la sentencia del Tribunal Constitucional 62/1991, de 22 de marzo, cuando señala que "el derecho del consumidor a recibir una información veraz sobre las características del objeto y la correlativa obligación del vendedor de suministrarla no constituyen derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil; dichos derechos y obligaciones han de ser afianzados exclusivamente por la Administración de la Comunidad Autónoma mediante medidas administrativas", lo que explica que la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley que nos ocupa ponga especial énfasis en destacar que la disposición proyectada se circunscribe a este tipo de medidas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Un problema ligado al anterior es el de la utilización ancilar por parte de las Comunidades Autónomas de instrumentos de Derecho Privado en terreno de la propiedad o la disciplina contractual. Este problema se aborda en el dictamen 230/2003, indicando que el Tribunal Constitucional (tal vez con criterio pragmático plausible) no ha afrontado directamente el problema, sino que partiendo del plano material, ha sacado consecuencias, unas veces permisivas y otras negadoras, del uso de aquellos instrumentos. No obstante, sí cabe inducir de su jurisprudencia un criterio de carácter formal, y es que está vetado a las Comunidades Autónomas el uso de instrumentos de Derecho Privado cuando impliquen una regulación general no conectada al ejercicio de potestades propias, y que, cuando estén conectados a dicho ejercicio, aquel uso sólo es legítimo cuando, sin dichos instrumentos, la Comunidad Autónoma no puede desplegar las posibilidades de sus potestades administrativas. En esta dirección, el dictamen 230/2003 señala que la anterior afirmación ya resulta incontrovertida en materia de propiedad, desde la sentencia 37/1987, de 26 de marzo, y es seguida sin fisuras por la doctrina de este Superior Órgano Consultivo. Mayores dificultades parece plantear el supuesto de la disciplina contractual, pero la doctrina no puede ser otra.



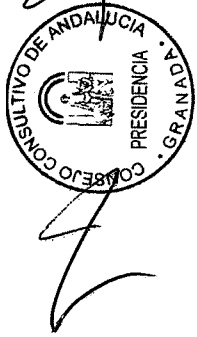
Como indica dicho dictamen, la intensidad del título de protección de los consumidores atribuido por su Estatuto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por más que, pese a su tenor literal, sea compartido, no puede prescindir de referencias instrumentales a la disciplina contractual, aunque en el contrato se vea el mecanismo jurídico príncipe de la libertad de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

empresa y el mercado único estatal. Pero ello no cambia la cuestión; ni puede la Comunidad Autónoma de Andalucía regular materias contractuales *ex novo*, o no conectadas a potestades propias, ni puede dejar de hacer el uso ancilar que sea necesario para realizar sus competencias estatutarias dentro, obviamente, del bloque de la constitucionalidad. Es claro que entonces la cuestión se plantea sobre la legitimidad de ese uso ancilar.

Profundizando en la cuestión, el dictamen 230/2003 precisa que siguiendo la estela de la propia jurisprudencia constitucional (aunque más implícita que explícita), a ese uso está vetado que, bajo la capa del ejercicio de las competencias propias, introduzca regulaciones que supongan un *quid novum* en relación con el Derecho Común modificando el equilibrio contractual, sea cual fuere, diseñado en exclusiva por la legislación estatal: Pero en el fondo, tal razonamiento es hacer supuesto de la cuestión, porque ese supuesto "*quid novum*" ancilar o instrumental lo sería tan solo en la forma. De este planteamiento cabe extraer algunas consecuencias importantes. La primera de ellas es que en la medida en que las Comunidades Autónomas articulen legítimas políticas económicas propias dentro de su territorio, pueden utilizar de manera instrumental, no general, técnicas y efectos del Derecho contractual y muy especialmente en el campo del Derecho de los Consumidores, donde posee una intensa habilitación competencial por vía de su Estatuto, y el bloque de constitucionalidad en general; la segunda es que pueden adoptar también, siempre dentro de ese uso instrumental, las normas generales que el Estado ha dicta-





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

do en la materia, sin que ello suponga exactamente el fenómeno de la *lex repetita*.

En este punto, confirmando dicha doctrina, representa una novedad el artículo 47.5 del vigente Estatuto de Autonomía, en el que se establece que la Comunidad Autónoma "*ostenta facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.ª y 8.ª de la Constitución*"



De conformidad con los títulos competenciales antes referidos, con carácter general, la protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, tal y como señala la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, viene dada por la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, junto a las normas básicas del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, cuya disposición final primera invoca lo previsto en el artículo 149.1. 1.ª, 13.ª y 16.ª de la Constitución Española, como cobertura de determinados preceptos, y las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1. 6.ª y 8.ª de la Constitución española, en relación con los preceptos que en ella se relacionan.

A los títulos competenciales antes expuestos se suma, como ya se anticipó, la competencia compartida entre la Unión y



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA


los Estados miembros en la protección de los consumidores [art. 4.2.f) TFUE]; protección cuyas exigencias se tendrán en cuenta al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión (art. 12 TFUE), articulándose mediante la armonización ya mencionada en este dictamen o a través de medidas de apoyo, complemento y supervisión de la política llevada a cabo por los Estados miembros (art. 169 TFUE). La acción normativa se traduce por lo general en normas de mínimos, que permiten a los Estados miembros adoptar mayores niveles de protección.

En este punto debe recordarse que el Consejo Consultivo viene reiterando que el principio de autonomía institucional y procedimental que rige las relaciones entre el ordenamiento comunitario y cada uno de los Estados miembros determina que la cuestión de saber si el ejercicio de los poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiados a determinados órganos internos, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro (dictamen 592/2009, entre otros). Así lo ha destacado la jurisprudencia constitucional (STC 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 117/1992, de 16 de septiembre; 80/1993, de 8 de marzo, y 13/1998, de 22 de enero, entre otras). Todo de ello, sin perjuicio de que no pueda ignorarse que, según la sentencia del Tribunal Constitucional 33/2005, de 17 de febrero (FJ 4) resulta adecuado tomar la normativa comunitaria como punto de referencia cuando las normas sobre las que se traba el conflicto se han dictado en aplicación de la misma, ya que «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autó-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nomas tampoco se produce en el vacío» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). De esta manera, «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (doctrina que se reitera en la STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 3).



Dicha jurisprudencia es acorde con la del Tribunal de Justicia, que en sentencia de 15 de diciembre de 1971 (International Fruit Company c. Produktschap voor Groenten en Fruit) afirma que: "Cuando las disposiciones del Tratado o de reglamentos reconocen poderes o imponen obligaciones a los Estados miembros a efectos de la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser encomendados por los Estados a determinados órganos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado" (en el mismo sentido, las sentencias Horvath, C-428/07, apartado 49, Fuchs y Köhler, C-159/10, apartado 55, y Digibet Ltd, C-156/13, apartado 33).

En este punto, hay que hacer notar que el artículo 42.2.4.^a del vigente Estatuto de Autonomía dispone que corresponden a la Comunidad Autónoma Andaluza las competencias sobre "el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea, cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3. Referencia a otros títulos competenciales que operan en el ámbito al que se contrae el Anteproyecto de Ley y a la normativa estatal y de la Unión Europea.

La especificidad de la regulación proyectada lleva a citar lo dispuesto en el artículo 75.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de las bases del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de la ordenación del crédito, la banca y los seguros. En este sentido, resulta de interés la lectura de la STC 155/1996, de 9 de octubre (FJ 5), subrayando especialmente la importancia que tiene el hecho de que el Anteproyecto de Ley se mueva en el plano de la protección de los consumidores.


Por otro lado, hay que aludir a la competencia del artículo 47.1.1.^a para definir "la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía", y ello en la medida en que se prevé la creación de órganos sectoriales de mediación en el seno del Consejo Andaluz de Consumo y sus Consejos Provinciales.

Dicho lo anterior, es evidente que el Anteproyecto de Ley examinado responde a la finalidad de defensa de los consumidores en ámbito material especialmente complejo y relevante, cual es el de los créditos y préstamos hipotecarios, con características propias como subsector del sistema financiero. En su seno ha merecido especial atención el establecimiento de un marco regulador de estos contratos cuando su incumplimiento afecta a las viviendas de prestatarios o garantes, dada la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

trascendencia de las obligaciones asumidas por los mismos. En efecto, la duración de estos contratos, su elevado importe por lo general, en comparación con otro tipo de créditos o préstamos, y la constitución de la hipoteca sobre la vivienda como derecho real de garantía, con riesgo de pérdida de la misma en caso de impago, justifican dicha atención y la protección de los consumidores que al celebrar un contrato de esta índole toman una de las decisiones económicas más relevantes a lo largo de su vida.



En la misma dirección, la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley señala que la crisis económica ha provocado que muchas personas tengan dificultades para atender los pagos derivados de préstamos hipotecarios, dando lugar a un elevado número de desahucios de viviendas por impago y añadiendo que Andalucía fue la Comunidad Autónoma con el número más elevado de ejecuciones hipotecarias en 2013, según datos del Consejo General del Poder Judicial. La regulación que se postula vendría a situarse entre las medidas preventivas de este riesgo, otorgando mayor información y protección a los prestatarios en la fase previa a la contratación.

Tal y como reconoce la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley dictaminado, en esta línea, el Estado ha dictado diferentes disposiciones que afectan a los créditos y préstamos hipotecarios. Así, con el objetivo de la protección de los consumidores que contratan con empresas (personas físicas y jurídicas) que no siendo entidades de crédito conceden préstamos y créditos hipotecarios, o realizan la intermediación para la celebración de un contrato de préstamo o crédito con cual-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

quier finalidad, se aprobó la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 6ª, 8ª, 11ª y 13ª de la Constitución Española (títulos competenciales que se mencionan en la disposición final segunda).

Para los supuestos en que dichos contratos se celebren con las entidades de crédito, entra en juego la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, dictada, al amparo de las habilitaciones expresamente conferidas al Ministro de Economía y Hacienda en los artículos 29.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; 48.2 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito; y en la disposición adicional primera de la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. Su disposición final cuarta dispone que dicha Orden ministerial se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.6.ª, 11.ª y 13.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguro, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este mismo contexto se ha dictado 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 y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010, ya citada en este dictamen, cuyo contenido, según la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley "ha sido tomado en consideración en la elaboración de la presente ley, sin perjuicio del establecimiento de una mayor protección en todos aquellos aspectos que se han considerado oportuno para mayor garantía de las personas consumidoras y usuarias".



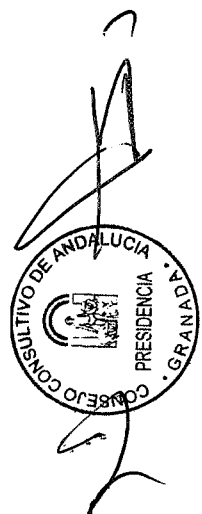
Por todo lo expuesto, en principio hay que concluir que el Anteproyecto de Ley es acorde con el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y responde a los títulos competenciales y a los principios y normas que han de informar la protección de los consumidores y garantes en la contratación de créditos y préstamos hipotecarios. Esta conclusión se sienta sin perjuicio de las observaciones que se harán en el tercer fundamento jurídico de este dictamen sobre la significación que puede tener el empleo de la *lex repetita* desde la óptica competencial y de las observaciones particulares que se realizarán en relación con determinados preceptos del Anteproyecto de Ley que, en este momento, presentan una redacción que entraría en colisión con la normativa dictada por el Estado al amparo de los títulos competenciales antes examinados.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II

El examen del expediente remitido por la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales permite afirmar que la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley se ajusta, en términos generales, a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y disposiciones concordantes, sin perjuicio de las dos observaciones que se harán al final de este fundamento jurídico.



En efecto, el procedimiento se inicia tras la conformidad dada por el Excmo. Sr. Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales a la propuesta formulada por la Secretaría General de Consumo de 4 de julio de 2014, que se acompaña de los siguientes documentos: borrador del Anteproyecto de Ley; memoria justificativa sobre su oportunidad y necesidad y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, en relación con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

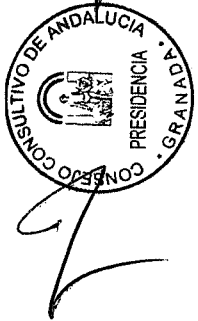
Consta, asimismo, certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno de fecha 17 de septiembre de 2013, en la que se acuerda continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de ley, concretándose las



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.2 de la Ley 6/2006.

Se incorporan al expediente los informes de los siguientes órganos: Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (1 de julio de 2014), requerido por el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (28 de octubre de 2014), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (9 de junio de 2014), exigido en el Decreto 162/2006; Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (10 de octubre de 2013), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; test de evaluación de la competencia, en el que se expresa que no concurre ninguno de los impactos descritos en la ficha contenida en el anexo I de la resolución de 10 de julio de 2008, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía; informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas del Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 43.2) de la Ley 6/2006; informe del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía (3 de octubre de 2013), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, y del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (16 de octubre de 2013), emitido en virtud de lo establecido en el





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

También consta el informe sobre evaluación de impacto de género, emitido en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, y en el Decreto 17/2012, de 6 de febrero, que regula su elaboración. Igualmente consta la emisión del informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

Asimismo, han emitido informe el Consejo Andaluz de Concertación Local (23 de octubre de 2013), dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (18 de octubre de 2013), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

El Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía, en sesión celebrada 27 de noviembre de 2014, emitió su preceptivo dictamen, según lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Por otra parte, consta que se ha concedido audiencia a las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

directa con el objeto de la disposición, según lo establecido en el artículo 43 de la Ley 6/2006. En este plano, hay que felicitar al Centro Directivo encargado del procedimiento por haber incorporado al expediente los antecedentes de reuniones y jornadas de estudio a las que han acudido colectivos interesados y expertos, y también por haber puesto el borrador proyectado a disposición de los ciudadanos en la página WEB de la Consejería Consultante para que formularan observaciones y sugerencias. De este modo se hacen realidad los principios de participación y transparencia, pues corresponde a los ciudadanos un papel activo en la elaboración de las leyes por exigencia del principio democrático.

Finalmente, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, que examinó el Anteproyecto de Ley en su sesión de 3 de diciembre de 2014, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Expuesto lo anterior, el Consejo Consultivo debe valorar positivamente la formalización de los distintos trámites habidos en el expediente, compuesto por noventa documentos, debidamente numerados por orden cronológico y precedidos de un índice para su adecuado manejo tal y como exige el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Particular mención merece la valoración de las distintas observaciones y sugerencias formuladas durante la tramitación de la norma, dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. Tal y como viene señalando



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

este Órgano Consultivo, sólo de este modo cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

Sin perjuicio de lo anterior, han de formularse las siguientes observaciones:

1^a Hay que llamar la atención sobre la modificación llevada a cabo por la Ley 3/2014, ya citada en este dictamen, que amplía las funciones de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía y modifica sus fines. En concreto, tras la modificación del artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, le corresponde: "Informar en el plazo de un mes los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en las actividades económicas, la competencia efectiva en los mercados o a la unidad de mercado, con el objetivo de proteger los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía. A tal efecto, el órgano de la Administración de la Junta de Andalucía encargado de la elaboración del proyecto normativo remitirá a la Agencia la información y documentación relativa a dichas cuestiones. Asimismo, las entidades locales podrán solicitar la emisión de este informe en relación con sus propuestas normativas". Pese a que la modificación entró en vigor el 22 de octubre de 2014, en el expediente examinado por este Consejo Consultivo no consta que se haya solicitado el referido informe a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2ª Aunque el Anteproyecto de Ley no menciona expresamente haber realizado una tarea de transposición de la Directiva 2014/17/UE, sí subraya que su contenido ha sido tomado en consideración en la elaboración de la ley. De hecho, diferentes preceptos y algunas de las novedades que se destacan en la exposición de motivos tienen su origen en la citada Directiva. Si esto es así, y prospera la iniciativa legislativa, debe recordarse que la Comunidad Autónoma ha de facilitar el deber de los Estados miembros de comunicar la disposición de Derecho interno que se adopte y el deber ampliado (en cumplimiento de la Declaración política conjunta de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos de 28 de septiembre de 2011), de adjuntar a la notificación de las medidas de transposición, cuando esté justificado, uno o varios documentos que expliquen la relación entre los elementos de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Aunque la operatividad de este deber se reserva para los supuestos en que esté justificado, hay que subrayar que el considerando 84 de la Directiva mencionada precisa que, por lo que respecta a la misma, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.

III

El Anteproyecto de Ley incluye aspectos no contemplados hasta ahora por la normativa vigente, que se plasman en el Documento de Información Precontractual Complementaria (DIPREC), Documento de Información Personalizada Complementaria (DIPERC)



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

e Índice de Documentos de Entrega Preceptiva (IDEP), al mismo tiempo que se perfila el concepto de "explicaciones adecuadas".

De hecho, algunas de estas novedades como las relativas a las "explicaciones suficientes" sintonizan con la Directiva 2014/17/UE y con la normativa estatal, cuyo propósito último es que el consumidor adopte sus decisiones contando con la información necesaria para que pueda representarse el alcance de las obligaciones que contrae y la posibilidad de pérdida de la vivienda hipotecada.

Especialmente relevante es que se reconozca al garante de los créditos y préstamos sobre vivienda como sujeto destinatario de determinadas obligaciones de información y, por tanto, como sujeto al que alcanza en determinados aspectos el régimen de protección que se pretende aprobar. Aunque el garante no pueda ser considerado consumidor en sentido estricto, la protección que se le reconoce está especialmente justificada por responder a un concepto más amplio y demandado por la realidad social a la que el legislador está obligado a atender, considerando que la protección se dirige a garantes que intervienen como tales sin ser empresarios o profesionales (que obviamente conocen los riesgos que asumen como fiadores, avalistas o hipotecantes no deudores). En esta noción, que es la que adopta el Anteproyecto de Ley, lo relevante es la posición que tal garante ocupa con respecto a los contratantes de los créditos y préstamos hipotecarios y las consecuencias jurídicas que puede acarrearle el incumplimiento del acreditado o del prestatario.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Las novedades que se introducen en materia de información precontractual -la parte esencial de la regulación en palabras de la exposición de motivos, pueden contribuir a la mejora de la seguridad jurídica en estos contratos, tanto en beneficio de los consumidores y garantes, como de los intermediarios y prestamistas. Sin perjuicio de lo anterior, y encontrándonos ante un texto en fase prelegislativa, conviene señalar que la introducción de nuevos deberes y documentos debe ser absolutamente respetuosa de los que ya se contemplan en la normativa estatal y de la Unión Europea, reducirse al mínimo necesario para cumplir la finalidad pretendida, y evitar en todo caso que la multiplicación de documentos y contenidos pueda crear un efecto contrario al pretendido, como ha sido señalado por la doctrina, en la medida en que un hipotético exceso de información puede crear confusión y desconfianza en los potenciales consumidores.



Por otro lado, no puede dejar de señalarse que la proliferación de regulaciones distintas en las Comunidades Autónomas sólo debería estar justificada en la medida en que la realidad social sobre la que las normas actúan requiera distintas soluciones. Ejemplo de lo que se dice es la repercusión que puede tener la adopción de diferentes criterios en los denominados "ejemplos representativos". Algo aparentemente inocuo como la determinación por cada Comunidad Autónoma de capital y período de amortización que las entidades deben tomar en consideración al plasmar el ejemplo representativo en sus comunicaciones comerciales y publicidad (importe de un préstamo hipotecario de 150.000 euros a 25 años, en el art. 8 del Anteproyecto de Ley), tendrá costes importantes para las entidades



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(que acabarán siendo repercutidos sobre los consumidores) si los parámetros del ejemplo representativo son diferentes en cada Comunidad Autónoma. En este supuesto, la documentación comercial y de publicidad será diferente para las entidades según la Comunidad Autónoma en la que actúen y los consumidores tendrá más dificultad para la comparación de ejemplos representativos si en ellos se parte de distintos parámetros.

En este contexto, el considerando 82 de la DIRECTIVA 2014/17/UE señala lo siguiente: "La acción aislada de los Estados miembros puede desembocar en diferentes normativas, lo que puede perjudicar al funcionamiento del mercado interior o crear nuevos obstáculos que lo dificulten. Dado que el objetivo de la presente Directiva, a saber, crear un mercado interior eficiente y competitivo de contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial a la vez que garantizar un elevado grado de protección de los consumidores, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puede lograrse mejor, en aras de la eficacia de la acción, a escala de la Unión". Bajo esa premisa se justifica la actuación de la Unión Europea, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, entendiendo el legislador comunitario que, de conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la referida Directiva puede alcanzar ese objetivo.

Por similares razones, la regulación ahora examinada debe ceñirse a lo que resulte necesario para regular aspectos no contemplados en la normativa dictada por el Estado al amparo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de los títulos competenciales analizados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, sin desvirtuarla, pues la Ley 2/2009, la Orden EHA/2899/2011, y la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos, abordan con detalle la información previa al contrato que debe suministrarse a los consumidores, y otros aspectos que son también tratados en el Anteproyecto de Ley.

Expuesto lo anterior se formulan las siguientes observaciones:

1.- **Título de la Ley.** Al referirse el título a la protección de las personas consumidores y usuarias en la "contratación hipotecaria sobre vivienda" se viene a confundir el género con la especie, pues aunque la hipoteca se constituye usualmente para asegurar créditos o préstamos, la hipoteca sobre vivienda puede servir igualmente como garantía real de otras obligaciones, por lo que se considera necesario que el título de disposición legal proyectada gane en precisión, aludiendo a los créditos y préstamos hipotecarios sobre vivienda.

2.- **Observación general sobre el alcance del Anteproyecto de Ley en relación con la técnica de la *lex repetita* y la modificación de la Ley de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía que introduce en su disposición final primera.**

A) Iniciativa legislativa separada. En opinión de este Consejo Consultivo las modificaciones que se introducen en la



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ley de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía son de entidad suficiente, en número y relevancia, para justificar la tramitación de una iniciativa separada, aunque no exista ningún impedimento para que una ley especial, referida a la protección de los consumidores en un subsector del sistema financiero, modifique una ley general de protección de consumidores.

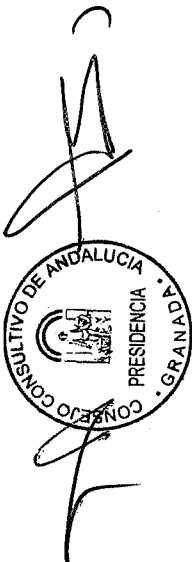
B) Sobre el empleo de la *lex repetita*. En numerosas ocasiones ha abordado este Consejo el problema de la *lex repetita*, subrayando los inconvenientes y peligros que derivan de esa defectuosa técnica legislativa (dictamen 815/2013, entre otros muchos).

A este respecto, el Tribunal Constitucional (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) ha señalado que: «...si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la "simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas" (ibidem). Aunque también hemos precisado que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico (le-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).




Lo mismo cabe decir en relación con los preceptos que incorporan literalmente algunas normas contenidas en la Directiva. El propósito de ofrecer al consumidor una regulación completa no puede justificar la reproducción sistemática de normas estatales cuando con ello se da lugar a una confusión sobre la procedencia de las normas, los respectivos títulos competenciales y su ámbito de aplicación; máxime en el supuesto en que existan regulaciones de diferente origen, aparentemente completas, que se proyectan sobre el mismo ámbito subjetivo y objetivo, pues en tales casos los ciudadanos y operadores jurídicos pueden quedar sumidos en el desconcierto y generarse inseguridad jurídica.

En la materia que nos ocupa, y dada la existencia de normas estatales amparadas en la legislación mercantil, procesal y civil, el legislador autonómico debe descartar la posibilidad de reproducirlas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, como se ha visto. Distinto es la utilización ancilar de instrumentos propios del Derecho privado, a la que nos referimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, amparada por el Estatuto de Autonomía y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA



En este caso, se da la circunstancia de que el Anteproyecto de Ley al emplear la *lex repetita* refunde de facto normas procedentes de distintas fuentes e iniciativas, en las que luce una opción del legislador estatal, que ha optado por regulaciones separadas, con distinto ámbito subjetivo (según se trate de entidades de crédito o intermediarios financieros diferentes) enfatizando la protección del consumidor, por un lado, y la ordenación del crédito y de la banca, por otro (Ley 2/2009 y Orden EHA/2899/2011). Disposiciones que no siempre incorporan las mismas soluciones. Ciertamente, estando pendiente la transposición de la Directiva 2014/17/UE, cuya aplicación se concibe con independencia de que el prestamista o el intermediario de crédito sea una persona física o jurídica (art. 4), es probable que en el futuro el Estado contemple un único régimen de protección, pero en el momento actual no es así.

Todas las razones proporcionadas por la doctrina de este Consejo Consultivo de conformidad con la jurisprudencia constitucional, consideradas ahora en un ámbito competencial poliédrico y especialmente complejo, llevan a este Consejo Consultivo a concluir que el Anteproyecto de Ley debe constreñirse a las innovaciones postuladas por la Comunidad Autónoma con el propósito de complementar el régimen de protección de los consumidores previsto por la normativa estatal para la concertación de créditos y préstamos hipotecarios sobre viviendas.

Esta opción ha sido la empleada por la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la Protección de los Derechos de los Consumido-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

res Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid, que se limita a regular los aspectos relativos a la información al consumidor y "avalista" (sic), en la medida en que se han creído necesarios para reforzar la transparencia y la información que las entidades de crédito y empresas deben facilitar al consumidor en la contratación referida a créditos y préstamos hipotecarios. Aun así, la constitucionalidad de sus artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9 ha sido cuestionada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, pero dicha impugnación no viene dada por el hecho de que tales preceptos no reproduzcan las normas dictadas por el Estado para esos mismos supuestos.

En efecto, tal y como indica la sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 25 de septiembre (FJ 4), la doctrina constitucional no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas, sino al contrario: la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible, en determinadas condiciones, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9; y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. Por eso se sostiene que *«la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, per se, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable»*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3.- **Observación sobre la posibilidad de simplificación del Anteproyecto de Ley estableciendo disposiciones comunes para exigencias idénticas en distintos momentos de la fase precontractual.** Incurriendo en un defecto del que también participa la normativa estatal, el Anteproyecto de Ley viene a repetir prescripciones idénticas exigibles en distintos momentos de la formación del contrato o en la documentación que han de entregar los prestamistas. A título de ejemplo: la exigencia de que la información *"se suministre en todo caso en formato papel, y, además, en cualquier soporte duradero que posibilite una adecuada conservación, reproducción y acceso"* se contiene en el artículo 10 (Información precontractual) y en el artículo 11 (Información personalizada). Esta estructura repetitiva, que se observa también en otras prescripciones como la relativa a la indicación de *"si el préstamo hipotecario y las condiciones del mismo se ofertan de manera vinculada con productos o servicios accesorios y, por tanto, sin condiciones alternativas en el caso de su no suscripción"* [art. 10.3.e) y 11.3.d)] podría evitarse articulando normas comunes o efectuando las correspondientes remisiones.

4.- **Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** Aunque la disposición está correctamente redactada en términos generales y se ha hecho un esfuerzo considerable para hacerla más comprensible (prescindiéndose incluso de términos técnicos perfectamente acuñados en el Derecho para emplear expresiones más llanas y asequibles para los consumidores), se considera necesario realizar una última revisión del texto desde el punto de vista gramatical. Así en el expositivo I debería mejorarse la redacción del párrafo décimo: *"Todo este*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

elencos ha venido a integrar el panorama normativo que resulta aplicable a los préstamos hipotecarios, regulando determinados aspectos de la materia, sea para incluir a entidades que operan en el mercado hipotecario sin tener la consideración de entidades de crédito o bien para recoger las peculiaridades de la contratación a distancia de servicios financieros entre los que se incluyen previsiones relativas al préstamo hipotecario". Así por un lado, no parece adecuada la referencia al "panorama normativo" aplicable, y, por otro, la conjunción disyuntiva debería escribirse estableciendo la correlación del modo siguiente: "...ya sea para..., ya para..." Una observación similar puede realizarse en relación con el párrafo undécimo (ya sea por..., ya por).

En el párrafo decimosexto del mismo expositivo, al citar el número del Reglamento (UE) 1093/2010 se escribe "no", en vez de nº. Esto mismo sucede en el artículo 2.3 del Anteproyecto.

Por otro lado, las palabras escritas con letra mayúscula también deben llevar tilde cuando proceda (ej.: TÍTULO 2). También debería seguirse una regla coherente en el empleo de la tilde diacrítica en los demostrativos que funcionan como pronombres y en el adverbio "sólo". Aunque la Real Academia recomienda prescindir de la tilde en estas formas incluso en casos de ambigüedad, en el lenguaje jurídico y literario se siguen utilizando la tilde diacrítica en el adverbio solo y en los pronombres demostrativos para distinguirlos, respectivamente, del adjetivo solo y de los determinantes demostrativos. Ese parece ser el criterio que se adopta en el Anteproyecto de Ley, pero no siempre (así, en el párrafo octavo del expositivo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

I se acentúa el adverbio "sólo", pero no sucede así en el párrafo tercero del expositivo III; en el mismo sentido, en el párrafo segundo del mismo expositivo se deja de acentuar "aquéllos", cuando antes y después se acentúa otros pronombre demostrativos).

Debería seguirse un mismo criterio en el empleo de la mayúscula inicial. Así, en la exposición de motivos se escribe "Entidades Locales" (lo cual no es incorrecto), pero en los artículos 19 y 20 se prescinde de la mayúscula inicial para escribir "entidades locales".

Por otro lado, de acuerdo con las directrices de técnica legislativa que usualmente se emplean, determinados plazos y períodos de tiempo como los que se mencionan en el Anteproyecto de Ley deberían escribirse con letra y no con número. Sin embargo, en el texto examinado no se sigue dicha regla y el criterio que se adopta es mudable [así, en el art. 10.3, pfo. c), se escribe 20 años; en el pfo. n) del mismo apartado, "3 días hábiles"; en la disposición adicional segunda, "3 meses"; y en la disposición adicional tercera se escribe "4 años"; en cambio, en el artículo 15.1 se alude a un plazo de "diez días hábiles" y en la redacción dada al art. 87 de la Ley 13/2003 se escribe "cuatro años").

5.- Exposición de Motivos. El Consejo Consultivo debe insistir en que la exposición de motivos sólo puede cumplir su cometido cuando se redacta concisamente, destacando los fines y las líneas maestras de la nueva regulación, en vez de adoptar una extensión tal que se confunde con una memoria justificativa,



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

describiendo antecedentes, normas conexas, necesidades y soluciones que se relatan pormenorizadamente y con un grado de detalle que hace que los destinatarios prescindan a menudo de su lectura y vayan directamente al articulado.

Las recomendaciones que este Consejo Consultivo ha venido efectuando sobre el contenido de las exposiciones de motivos, son especialmente aplicables en este caso, pues los destinatarios últimos de la ley son los ciudadanos a los que se les facilitan instrumentos de información para conocer una realidad compleja, con la que toman contacto quizá una sola vez en su vida.

La derogada Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, es un ejemplo de lo que se dice, pues en tres párrafos resume su fundamento, aspiraciones y objetivos. Y aunque es incuestionable que el legislador debe explicitar el porqué de la disposición que se dicta, su base competencial y los rasgos principales de la misma, ello no debe estar reñido con la concisión, distinguiendo lo principal de lo accesorio. En este sentido, el Consejo Consultivo considera que debe realizarse un esfuerzo por simplificar la exposición de motivos, despojándola de referencias y tecnicismo que no son estrictamente necesarios.

Sin perjuicio de lo anterior, la actual redacción de la parte expositiva lleva a realizar las siguientes observaciones:

El párrafo segundo se refiere al artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía de Andalucía como principal fundamento



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

competencial del anteproyecto de Ley, después de haberse referido al mandato constitucional contenido en el artículo 51 de la Constitución. Inmediatamente después se refiere a los derechos garantizados por el artículo 27 del Estatuto de Autonomía, que por su conexión con el referido artículo 51 de la Constitución, debería figurar a continuación del párrafo primero, pasando el actual párrafo segundo a figurar como párrafo tercero.

Por otra parte, es necesario que dicho precepto [art. 58.2.4.º] se reproduzca en sus exactos términos.

En el párrafo octavo del expositivo I debería corregirse la expresión "seguridad jurídica especial", sustituyéndola por "seguridad jurídica reforzada" u otra similar.

En el párrafo duodécimo del mismo expositivo debería revisarse la expresión "se ha producido la ausencia de la adecuada transparencia".

Los párrafos decimotercero y decimocuarto aluden a situaciones relacionadas con incumplimientos de los contratos de crédito y préstamo hipotecario, mientras que la regulación del Anteproyecto de Ley se sitúa en un plano preventivo. Por ello, dichos párrafos son prescindibles, y si se estimaran precisos sólo deberían dar cuenta sumariamente de la situación a la que han tratado de hacer frente las leyes mencionadas.

En el párrafo decimoquinto del expositivo I se habla de las medidas de "carácter reactivo", en contraposición con me-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

didadas de carácter preventivo. Si reactivo es lo que produce reacción, según el diccionario de la RAE y en otra de las acepciones se identifica con la sustancia que sirve para descubrir y valorar la presencia de otra, con la que reacciona de forma peculiar, sería preferible que dicha expresión se sustituyera por "carácter correctivo" o de "carácter reaccional", comúnmente adoptada en el ámbito jurídico. En este mismo párrafo se habla de "suscripción" de préstamos hipotecarios, terminología que se reitera a lo largo del articulado. Aunque no es un término incorrecto, quizá no es el más adecuado, teniendo en cuenta que la suscripción se emplea más habitualmente en relación con determinados contratos (obligaciones, participaciones, y valores en general).

En cuanto al párrafo decimosexto, quizá sería mejor señalar que el texto se ajusta a la Directiva mencionada, en vez de afirmar que esta *"ha sido tomado en consideración"*.

En el párrafo primero del expositivo II se indica que la Ley contiene tres disposiciones finales, sin embargo, el texto remitido a este Consejo Consultivo consta de cuatro disposiciones finales.

En el párrafo primero del expositivo III se alude al *"régimen de información que precede al otorgamiento del contrato o escritura pública de los préstamos hipotecarios"*. La redacción puede prestarse a equívocos, pues si se trata de un préstamo hipotecario, debe constar en escritura pública. Esta observación se hace extensiva a los preceptos donde aparezca una expresión similar.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el párrafo séptimo del expositivo IV se alude al contrato hipotecario de confianza. Quizá sería más exacto referirse al contrato de préstamo hipotecario de confianza.

6.- Artículo 2, apartados 1 y 3. Abordamos separadamente la problemática que presentan ambos apartados.

A) Apartado 1 en relación con los artículos del Anteproyecto de Ley que únicamente aluden a los préstamos hipotecarios.

Al referirse al ámbito de aplicación, el apartado 1 de este artículo dispone que éste *"se circunscribe a los contratos de préstamos y créditos garantizados mediante hipoteca sobre una vivienda que vayan a formalizarse o se celebren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre personas consumidoras y usuarias y las entidades prestamistas previstas en el artículo 4"*. Sin embargo, los preceptos siguientes del Anteproyecto de Ley se refieren únicamente a los préstamos hipotecarios, lo que puede inducir a equívocos, ya que el contrato de crédito hipotecario es distinto del de préstamo hipotecario, caracterizándose por facultar al acreditado para dinero objeto del crédito a medida que lo necesite, hasta el límite pactado. Por ello, comoquiera que la pretensión del legislador es extender el ámbito de protección a ambos contratos, si se quiere simplificar la redacción, en el artículo comentado podría introducirse entre paréntesis la expresión *"en adelante, préstamo hipotecario"*, u otra similar. Esto es lo que hace el artículo 19 de la Orden EHA/2899/2011, al señalar que el capítulo en el que se inserta *"será de aplicación a los servicios bancarios de crédito y préstamo hipotecario, en adelante préstamos"*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

B) **Sobre el significado del apartado 3.** Esta norma dispone lo siguiente: **"Lo establecido en esta ley se entenderá sin perjuicio** de lo dispuesto en otras leyes generales o en la normativa de protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, en particular en el 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, la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, 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 y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) no 1093/2010, la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos, la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, así como cualquier otra que pudiera dictarse en la materia."



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al examinar este apartado, es inevitable preguntarse si con él se pretende delimitar qué norma opera en caso de que la que se pretende aprobar entrara en conflicto con una de las que se mencionan. Así se comprueba acudiendo a anteriores borradores, en los que la norma comentada se completaba con otro apartado (el cuarto del mismo artículo), en el que se contenía una solución no desconocida en este ámbito y en el de la protección de los derechos en general: *"En caso de conflicto entre normas, será de aplicación la que contenga un régimen más preciso de control o suponga una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la aplicación del principio de jerarquía normativa"*. Esta norma ha desaparecido en el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen por razones obvias en las que no es preciso entrar. Sin embargo, permanece la que ahora es objeto de comentario, en la que la cláusula "sin perjuicio de" debe entenderse como una cláusula de salvaguarda que en realidad es estéril y perturbadora, pues el legislador autonómico no ostenta una posición de supraordenación que le permita decidir si la Directiva y las normas legales y reglamentarias que se citan han de prevalecer con respecto a la que se pretende aprobar en caso de conflicto. A este respecto, hay que recordar que los tradicionales criterios de solución de conflictos normativos (jerarquía, especialidad y temporalidad) se han visto forzosamente completados en el Estado compuesto por el principio de competencia. En consecuencia con lo anterior, se considera procedente la supresión del precepto.





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7.- **Artículo 3.** Según esta norma los derechos reconocidos en la propia Ley a los consumidores *"son irrenunciables, siendo nula tanto la renuncia previa a tales derechos como los actos realizados en fraude de ley, conforme a lo previsto en el artículo 6 del Código Civil"*. Es cierto que el artículo 5 de la Ley de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía contempla también la nulidad de actos y negocios contrarios a la misma, pero no deja de ser *lex repetita* de una norma estatal y está redactado de modo similar pero no igual, ya que se refiere a la "renuncia previa" sin estar precedida de una proclamación rotunda de irrenunciabilidad como la que realiza el precepto ahora examinado. Actualmente, el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias se refiere a la nulidad de la renuncia en los siguientes términos: *"la renuncia previa a los derechos que esta norma reconoce a los consumidores y usuarios es nula, siendo, asimismo, nulos los actos realizados en fraude de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Código Civil."* Por lo expuesto se debe suprimir la norma.



8.- **Artículo 4.c)**. Al comprender el enunciado de este precepto ("Entidades Prestamistas") a las personas físicas junto a las personas jurídicas que se dedican a la intermediación, debe señalarse que no resulta correcto que una persona física sea calificada como "entidad", término utilizado para designar a las colectividades, corporaciones y Administraciones, entre otras personas jurídicas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

9.- Artículo 5. Se refiere este precepto a la carga de la prueba, disponiendo que: *"La carga de la prueba del cumplimiento de las respectivas obligaciones reguladas en esta norma corresponderá a las entidades prestamistas y a los servicios de intermediación."*

Aun siendo indudable que el precepto tiene como fin la defensa de los consumidores, no puede ignorarse que una norma de estas características sólo puede ser dictada por el Estado dentro de la esfera competencial propia de la legislación Civil (art. 149.1.8.^a CE). Bajo esa premisa se explican algunas normas del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las que con carácter general regulan la carga de la prueba en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por las razones expuestas en el primer fundamento jurídico de este dictamen y al principio de este mismo fundamento jurídico, aun en la hipótesis de que el precepto no colisionara con las normas generales del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con el citado Texto Refundido, se considera que debe suprimirse.

10.- Artículo 7, apartado 6. Se refiere el artículo 7 a las *"explicaciones adecuadas"*; obligación que concuerda con la del artículo 9 de la Orden EHA/2899/2011 y con la que se configura en términos más precisos en la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA


También coincide con la obligación que en este mismo sentido se contempla en el artículo 16 de la Directiva 2014/17/UE, aunque en el apartado 2 de éste no se emplean exactamente los mismos términos que en el artículo objeto de esta observación (la Directiva se refiere a la adaptación de dichas explicaciones a las circunstancias de la situación en que se ofrece el contrato de crédito, a la persona a quien se ofrece y a la naturaleza del crédito ofrecido). No obstante lo anterior, no puede apreciarse contradicción, ya que el considerando 48 de la Directiva deja claro que "los prestamistas y, en su caso, los intermediarios de crédito deben adaptar el modo de proporcionar tales explicaciones a las circunstancias en que se ofrezca el crédito y a la necesidad de asistencia del consumidor, habida cuenta de los conocimientos y la experiencia crediticios de este y de la índole de los productos de crédito específicos"; términos semejantes a los adoptados en la referida circular del Banco de España y acogidos en el Anteproyecto de Ley, que abunda en el fiel cumplimiento de esta obligación, cuya importancia para la protección del consumidor no es necesario destacar.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Consultivo considera que el **apartado 6** del artículo comentado debe ser modificado. Dispone dicho apartado que: "No se considerarán efectuadas dichas explicaciones con la mera acreditación de la entrega de los documentos comprensivos de la información precontractual, personalizada y de la oferta vinculante". Si se entendiera que esta norma regula la carga de la prueba, el Consejo Consultivo habría de concluir que procede su supresión por las mismas razones expuestas en la observación 8 en rela-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción con el artículo 5. No obstante, cabe interpretar que el precepto persigue destacar que las explicaciones previas representan un plus respecto a la entrega de la documentación referida y son algo distinto. En cualquier caso, el texto sí está necesitado de precisión, por razones de seguridad jurídica, de modo que quede determinado su alcance sin lugar a dudas.



11.- Artículo 15, apartado 1. Tras la tasación y evaluación de solvencia favorable, la norma establece que las entidades prestamistas deben entregar en todo caso una oferta vinculante del préstamo hipotecario, si bien aluden al plazo máximo de diez días desde la solicitud de esta oferta. Por su parte, el artículo 23.1 de la Orden EHA/2899/2011 establece lo siguiente: *"1 Una vez el cliente y la entidad hayan mostrado su voluntad de contratar un determinado servicio bancario de préstamo hipotecario, se disponga de la tasación correspondiente del inmueble y se hayan efectuado las oportunas comprobaciones sobre su situación registral y sobre la capacidad financiera del cliente conforme a lo dispuesto en el artículo 18, este podrá solicitar a la entidad la entrega de una oferta vinculante..."*. Dada la modificación que dicho precepto introdujo en relación con el régimen que para dicha oferta se contempló en su día en la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, el Consejo Consultivo considera que la redacción del precepto comentado debe acomodarse en este punto a la del artículo 23.1 de la Orden EHA/2899/2011.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

12.- Artículo 17. Este precepto establece "derechos de las personas consumidoras y usuarias en Notarías y Registros de la Propiedad". Dichos derechos -y las correlativas obligaciones de Notarios y Registradores- se establecen "conforme a la normativa estatal vigente sobre régimen y organización del Notariado" (apdo. 1). Se incluye la posibilidad de denegar la autorización o inscripción de las escrituras públicas "de acuerdo con el artículo 18.1 de la Ley 2/2009", cuando se incumpla la normativa vigente (lo que dice exactamente dicho artículo es "cuando el mismo no cumpla la legalidad vigente y, muy especialmente, los requisitos previstos en esta Ley").

Por su parte, el apartado 2 del artículo comentado establece que el fedatario público comprobará que la escritura hipotecaria no contiene condiciones generales declaradas nulas por sentencia firme e inscritas en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación regulado en el artículo 11 de la Ley 7/1998, de 13 de abril, y que no incluye cláusulas abusivas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 82 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Además, añade que en caso de detectar alguna de estas condiciones generales o cláusulas abusivas, o incumplimientos de lo previsto en esta ley, lo pondrán en conocimiento de la persona consumidora y usuaria y del centro directivo competente en materia de Consumo de la Junta de Andalucía, a efectos de la incoación de posibles expedientes sancionadores, todo ello sin perjuicio de lo contemplado en el primer apartado.

En principio, cabe señalar que resulta enteramente lógico que Notarios y Registradores, como servidores públicos que



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

son, velen por la legalidad y por los derechos de los consumidores, deriven estos de normas estatales o autonómicas. También parece lógico que atiendan al deber de colaboración establecido en el último párrafo del apartado 2, para que puedan castigarse las infracciones que en este ámbito se puedan cometer.

Ahora bien, la cuestión no es si dichos deberes están justificados, sino si la Comunidad Autónoma tiene potestad para imponerlos o puede reiterar, si es que éste es el caso, una norma estatal en la que tengan encaje dichos deberes, utilizando la defectuosa técnica de la *lex repetita*.

Pues bien, tal y como pone de manifiesto el informe del Gabinete Jurídico, de lo establecido en el artículo 77 del Estatuto de Autonomía, resulta que las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Registros y Notariado se reducen a la competencia ejecutiva sobre el nombramiento de los Notarios y Registradores y al establecimiento de demarcaciones notariales y registrales; registro civil; y archivos de protocolos notariales y libros registrales. En cambio, la regulación de las Notarías y Registros y del estatuto de Notarios y Registradores corresponde al Estado en virtud de su competencia sobre "legislación civil"; "ordenación de los registros e instrumentos públicos" y "bases del régimen estatutario de sus funcionarios" (arts. 149.1.8.^a y 18.^a).

Atendiendo a lo que se indicó al principio de este mismo fundamento jurídico sobre los supuestos en que debe descartarse el empleo de la *lex repetita*, teniendo en cuenta la juris-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

prudencia constitucional (SSTC STC 207/1999, 94/2013 y 4/2014), y dada la diferente situación que, en cuanto a la denegación de la autorización o inscripción de la escritura, se plantea según se trate del ámbito de aplicación de la Ley 2/2009, o del de la Orden EHA/2899/2011, el Consejo Consultivo considera que debe suprimirse el artículo 17.

No obstante lo anterior, en el caso del apartado 2, segundo párrafo, resulta admisible que la norma se refiera al deber de colaboración con el Centro Directivo en materia de Consumo de la Junta de Andalucía, en los términos previstos en la Ley del Notariado.

13.- Disposición adicional primera. En opinión de este Consejo Consultivo contiene un mandato que puede figurar como disposición final.

14.- Disposición adicional sexta. Se trata de una disposición huera, cuya efectividad es prácticamente nula, en la medida en que va de suyo que la Consejería habrá de disponer de los medios materiales y humanos a través de las normas que resulten de aplicación. Se aconseja, por tanto, su supresión.

15.- Disposición final primera, en la modificación del artículo 61 de la Ley 13/2003. Dispone esta norma lo siguiente: "Ante situaciones de riesgo o lesión real de los derechos e intereses económicos y sociales de los consumidores o de su derecho a la información, los órganos de defensa del consumidor podrán imponer condiciones previas, suspender o prohibir las actividades, ofertas, promociones, ventas o suministros de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bienes o servicios cuando haya fraudes o falta sustancial de las informaciones obligatorias o incumplimiento de la normativa aplicable”.

A juicio de este Consejo Consultivo, el precepto debe modificarse dada la equiparación que se establece entre situaciones de riesgo y lesión real y las consecuencias desproporcionadas que pueden producirse al autorizarse la suspensión o prohibición de actividades bajo presupuestos de hecho que presentan un notable grado de indeterminación, observación que se hace extensiva a la nueva redacción que se pretende dar al artículo 68 en la medida en que contempla un presupuesto similar.

16.- Disposición final tercera, apartado 2. Según esta norma: “Se habilita a la Consejería competente en materia de Consumo para completar, aclarar, desarrollar y adaptar a la normativa estatal y comunitaria que se dicte en la materia los extremos contemplados en las letras a) a j) del apartado 2 del artículo 8, relativos a las comunicaciones comerciales y publicidad, los extremos contemplados en las letras a) a o) del apartado 3 del artículo 10, relativos a la información precontractual, los extremos contemplados en las letras a) a e) del apartado 3 del artículo 11, relativos a la información personalizada, así como, en estos mismos términos, modificar los anexos contenidos en esta ley”.

Semejante habilitación sólo puede explicarse por el momento en el que se adopta esta iniciativa legislativa y ante los cambios que se avecinan en la normativa estatal, motivados



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

principalmente por el proceso de transposición de la Directiva 2014/17/UE (los Estados miembros deben adoptar y publicarán, a más tardar el 21 de marzo de 2016, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la misma). Sin embargo, el Consejo Consultivo considera que así concebida dicha habilitación supone una deslegalización parcial de la materia y no encuentra respaldo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Por consiguiente el precepto debe modificarse.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta en líneas generales a la normativa aplicable, **sin perjuicio de que se tengan en cuenta las observaciones que se formulan al respecto (FJ II)**.

III.- En cuanto al contenido del Anteproyecto, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

A) En la medida en que, en su redacción actual, vulneran normas jurídicas indisponibles para la Comunidad Autónoma, deben modificarse los siguientes preceptos:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(1) Artículo 5 (Observación III.9). (2) Artículo 17 (Observación III.12). (3) Disposición final primera, modificativa del artículo 61 de la Ley 13/2003 (Observación III.15).

B) Por razones de **seguridad jurídica** se formulan las siguientes observaciones:

(1) Artículo 2, apartado 1 [Observación III.6.A)]. (2) Artículo 7, apartado 6 (Observación III.10).

C) Por las razones que se indican en los correspondientes apartados, **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) Sobre el empleo de la *lex repetita* [Observación III.2.B)]. (2) Exposición de motivos (Observación III.5, párrafo 6º). (3) Artículo 2, apartado 3 [Observación III.6.B)]. (4) Artículo 3 (Observación III.7). (5) Artículo 15, apartado 1 (Observación III.11). (6) Disposición final tercera, apartado 2 (Observación III.16).

D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, **se realizan las siguientes observaciones de técnica legislativa:**

(1) Título de la Ley (Observación III.1). (2) Observación general sobre el alcance del Anteproyecto de Ley en relación con la técnica de la *lex repetita* y la modificación de la Ley de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía que introduce en su disposición fi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nal primera (Observación III.2.A). (3) Sobre la posibilidad de simplificación del Anteproyecto de Ley estableciendo disposiciones comunes para exigencias idénticas en distintos momentos de la fase precontractual (Observación III.3). (4) Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación III.4). (5) Exposición de motivos (Observación III.5). (6) Artículo 4.c) (Observación III.8). (7) Disposición adicional primera (Observación III.13). (8) Disposición adicional sexta (Observación III.14).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

EL PRESIDENTE



Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.:

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y CONSEJERO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES.- SEVILLA



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 540/2015

OBJETO: Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda.

SOLICITANTE: Consejería de Salud.


Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
García Calderón, Jesús María
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Lasarte Álvarez, Javier
Martínez Pérez, María Dolores
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 6 de julio de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 6 de julio de 2015 tuvo entrada en este Órgano Consultivo la solicitud de dictamen formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud con respecto al "Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda"; solicitud que se acompaña de las siguientes precisiones:

«Este Anteproyecto de Ley fue informado por el Consejo Consultivo mediante el Dictamen nº 889/2014, de 19 de diciembre de 2014. No obstante, teniendo en cuenta que se han introducido cambios en la redacción del texto, concretamente, en la exposición de motivos, en el apartado primero del artículo 17 y se ha introducido una nueva disposición final (la tercera), se somete nuevamente a su dictamen.»

2.- Consta en el expediente certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en su sesión de 19 de junio de 2015 del siguiente tenor:

«Presenta el Anteproyecto de Ley el Consejero de Salud.

»El Consejo de Gobierno acuerda modificar la redacción del artículo 17.1 e incluir una nueva disposición final tercera por la que se modifica la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Regu-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Como consecuencia de las modificaciones acordadas, el Consejo de Gobierno decide que se solicite un nuevo dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.»

3.- Constan dos versiones del Anteproyecto, fechadas a 17 de junio de 2015, destacándose en una de ellas las modificaciones introducidas, tachadas y en negrita.

4.- El texto del Anteproyecto de Ley, consta de exposición de motivos, veinte artículos, distribuidos en un título preliminar y cinco títulos más, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, seis disposiciones finales y dos anexos



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Excmo. Sr. Consejero de Salud solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda".

Ante todo, hay que señalar que sobre este Anteproyecto de Ley se pronunció este Consejo Consultivo en su dictamen 889/2014, de 19 de diciembre.

**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

La solicitud formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud viene acompañada de una justificación, en la que se indica que el texto se somete nuevamente a dictamen porque se han introducido cambios en su redacción. Concretamente, según se precisa en dicho escrito, en el nuevo texto se incorporan determinadas modificaciones en la exposición de motivos y en el apartado primero del artículo 17. Al mismo tiempo se advierte de que se ha introducido una nueva disposición final (la tercera).

Siendo así, procede remitirnos a lo expuesto en el dictamen 889/2014, en el que se abordan los principios y normas constitucionales, estatutarias y de la Unión Europea que deben inspirar la regulación, así como la delimitación de los títulos competenciales en la materia. En este punto, cabe afirmar que las modificaciones introducidas se enmarcan en la competencia principal señalada en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, esto es, la que atribuye a la Comunidad Autónoma la "Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones"; competencia que se atribuye "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución" (artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Al respecto damos por reproducidas las consideraciones que se efectúan en el dictamen 889/2014 sobre las matizaciones de dicha exclusividad que resulta de la ju-

**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

risprudencia constitucional, dado 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 sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 70, que recordando lo expuesto en la STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1).

Así se advertía ya en las extensas consideraciones que el dictamen 230/2003 de este Consejo Consultivo dedica a la incidencia en este ámbito de los títulos competenciales estatales. Ello supone que las potestades autonómicas en la materia quedan perfiladas "dentro de un marco y unos límites determinados por otras tantas competencias del Estado, a cuyas bases y regulación ha de atemperarse el ejercicio de la competencia autonómica" (STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 7). En este sentido, el Consejo subraya en el dictamen 889/2014 las limitaciones de la competencia en materia de protección de consumidores y usuarios por razón del obligado respeto de los títulos competenciales que la Constitución asigna al Estado sobre la legislación civil y mercantil, entre otras materias, sin perjuicio de lo cual se deja indicada la legitimidad de la utilización ancilar por parte de las Comunidades Autónomas de instrumentos de Derecho Privado propios de la disciplina contractual o de la propiedad.

**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

Junto al título competencial del artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía, procede aludir también a la competencia del artículo 47.1.1.ª para definir "la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía", no sólo por las razones expuestas en el dictamen 889/2014, sino también porque en la nueva redacción del artículo 17.1 se crea el Tribunal Arbitral Andaluz para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios, como sección en el ámbito de la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía.

En suma, examinando el ámbito material de la regulación legal proyectada, y una vez verificadas las modificaciones introducidas en el texto de conformidad con las observaciones formuladas en el dictamen 889/2014, hemos de señalar que el Anteproyecto de Ley resulta acorde con las competencias de la Comunidad Autónoma previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. En particular, se vuelve a destacar que el texto proyectado se circunscribe a la defensa de los consumidores en un ámbito material especialmente complejo y relevante, cual es el de los créditos y préstamos hipotecarios, con características propias como subsector del sistema financiero, centrándose particularmente en la información y asistencia a estos consumidores, que como ha indicado el Consejo Consultivo en anteriores dictámenes constituyen aspectos fundamentales de la competencia en materia de defensa y protección de los consumidores y usuarios.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II

En cuanto se refiere al procedimiento seguido para la elaboración del Anteproyecto de Ley, no cabe sino remitirse nuevamente a lo expuesto en el dictamen 889/2014, en el que se indica que la tramitación se ajusta, en términos generales, a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y disposiciones concordantes, sin perjuicio de las dos observaciones que realizaron al respecto.

En esta ocasión, la solicitud de dictamen viene acompañada de certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en su sesión de 19 de junio de 2015, en el sentido de introducir en el texto las modificaciones ya apuntadas en este dictamen, acordándose, asimismo solicitar a este Órgano Consultivo la emisión de un nuevo dictamen.

A este respecto, debe puntualizarse que la exigencia de dictamen preceptivo, tanto en lo que respecta a los anteproyectos de leyes, como a los proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones (art. 17, apartados 2 y 3, respectivamente, de la Ley del Consejo Consultivo de Andalucía), justifica que, en los supuestos en que introduzcan modificaciones sustanciales con posterioridad a la emisión del dictamen (ya sean modificaciones propiamente dichas o innovaciones) se proceda a solicitar nuevo dictamen



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(SSTS de 6 de octubre de 1989, 27 de mayo de 1993, 17 de enero de 1996, y 2 de febrero de 2000, en relación con la elaboración de reglamentos).

Precisamente por ello no es usual que una disposición ya dictaminada sea sometida a nuevo dictamen de este Consejo Consultivo, y al calificar si una alteración del texto examinado por el Consejo Consultivo es o no sustancial debe obrarse con la debida prudencia, de modo que el texto no se sustraiga al examen del órgano consultivo cuando sea procedente, ni se sometan al mismo injustificadamente alteraciones menores, sin sustantividad o entidad suficiente para fundamentar una nueva petición de dictamen.

Dicha prudencia calificadora se impone, además, en la medida en que el contenido de las modificaciones introducidas con posterioridad al dictamen puede justificar nuevos trámites, incluyendo el de audiencia, en su caso, y siempre teniendo en cuenta que por la posición institucional que ostenta el Consejo Consultivo como superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de las Administraciones Públicas a las que se refiere el artículo 129.1 del Estatuto de Autonomía, los asuntos que hayan sido dictaminados por el mismo no podrán ser remitidos ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma (art. 1.2 de su Reglamento Orgánico).

En este supuesto la solicitud de dictamen viene acompañada de dos versiones del Anteproyecto, fechadas el 17 de junio de 2015, en una de las cuales se destacan en negrita las modificaciones introducidas con respecto a la redacción anterior.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No existe ningún otro trámite en relación con las modificaciones introducidas.

El órgano consultante deja clara su voluntad de que el Consejo Consultivo pueda pronunciarse sobre las modificaciones efectuadas con posterioridad a su dictamen, pero, en lo que atañe al procedimiento, presumiblemente ha considerado que dichas modificaciones no son sustanciales, por su contenido y alcance, en relación con el procedimiento ya concluido, lo que explicaría que no exista ninguna tramitación con respecto a dichas modificaciones.

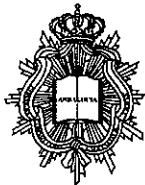
A juicio de este Consejo Consultivo, las modificaciones del texto del Anteproyecto de Ley, a las que se aludirá en el siguiente fundamento jurídico, no tienen entidad suficiente para justificar la tramitación de un nuevo procedimiento en su integridad, sin perjuicio de que la solicitud de dictamen deba considerarse justificada, teniendo en cuenta que, en la duda sobre cuándo debe entenderse producida una alteración sustancial, procede, en principio, realizar la consulta, favoreciendo un nuevo pronunciamiento del Consejo Consultivo.

En este contexto, al considerar cómo deben materializarse determinadas modificaciones sobre el texto inicialmente sometido a dictamen, no ha de olvidarse la relevancia de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, entre los que se incluyen los de simplicidad y eficacia (art. 4.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible).

**CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

Sin perjuicio de lo anterior, aun tratándose de modificaciones puntuales que benefician a las personas afectadas por ejecuciones hipotecarias y desahucios y no desvirtúan en modo alguno el texto que en su día fue examinado por los distintos órganos informantes y sometido al trámite de audiencia, debería haberse incorporado al expediente al menos memoria justificativa y económica, concretando el órgano proponente y las consideraciones de legalidad, acierto y oportunidad de las medidas que se adoptan, considerando que la aprobación del texto como proyecto de ley para su remisión al Parlamento de Andalucía debe producirse acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él mismo (art. 43.6 de la Ley 6/2006).

En cualquier caso, se deja señalado que la omisión de determinados trámites en la elaboración de los proyectos de leyes no invalidaría la norma legal, dado que la tramitación parlamentaria y ulterior aprobación de la ley sanaría dichos defectos procedimentales (salvo en los supuestos que alteren de tal modo el proceso de formación de la voluntad del Parlamento que vicien a la norma de inconstitucionalidad, en los términos expuestos por la jurisprudencia constitucional, que se resumen en la STC 84/2015, de 30 de abril, a la que nos remitimos), independientemente del reproche que siempre debe realizarse cuando se constate que no se han cumplido todos los trámites previstos por el propio legislador para conformar el proyecto de ley.

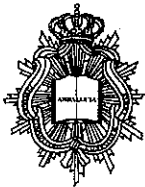


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III

En cuanto al texto del Anteproyecto de Ley, de su comparación con el que fue dictaminado por este Consejo Consultivo en diciembre de 2014, resulta que no sólo se han introducido las modificaciones que se destacan en negrita, sino también las resultantes de las observaciones formuladas en el dictamen 889/2014. En efecto, con respecto al texto de 5 de diciembre de 2014 se aprecian mejoras de técnica normativa, así como modificaciones o supresión de preceptos que, en líneas generales, se acomodan a lo expuesto por este Órgano Consultivo en dicho dictamen.

En particular, hay que subrayar que el texto actual salva desajustes, imprecisiones terminológicas y problemas de seguridad jurídica, reconduce habilitación para el desarrollo reglamentario a los límites constitucionales y estatutarios, y reformula determinadas normas circunscribiendo la regulación al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma. En lo demás, de conformidad con el referido dictamen se modifican algunos párrafos de la exposición de motivos, una de las disposiciones adicionales pasa a ser disposición final y se suprimen algunos preceptos, lo que comporta la reenumeración de los restantes. Sin perjuicio de lo anterior, se reiteran las observaciones de técnica normativa que convienen al texto ahora dictaminado, como las que se refieren a lo reiteradamente indicado por este Consejo Consultivo en relación con la "lex repetita" o la procedencia de ejercitar iniciativas legislativas separadas cuando se introducen modificaciones que por su



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

envergadura las justifican, como sucede con la que afecta a la Ley de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

En lo que se refiere a la nueva redacción del artículo 17.1 y a la nueva disposición final tercera por la que se modifica la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; preceptos de nuevo cuño en el Anteproyecto de Ley, el Consejo Consultivo considera que no admiten objeciones de fondo, ya que atienen a la esfera competencial de la Comunidad Autónoma y son acordes con los principios constitucionales y estatutarios que inspiran la protección de los consumidores y con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, el artículo 17.1 crea la Sección de Arbitraje para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios en el ámbito de la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, con la denominación de Tribunal Arbitral Andaluz para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios. *Prima facie*, dicha opción trata de reforzar el arbitraje institucional en este ámbito, sin perjuicio de insertarla en el Sistema Arbitral de Consumo, de manera que la actividad del Tribunal Arbitral de Consumo se inscribe en la de un órgano preexistente, cual es la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, en concordancia con los criterios de racionalización del gasto y austeridad presupuestaria.

Tampoco admite reproche alguno de fondo la creación del sistema andaluz de información y asesoramiento integral en materia de desahucios, con la finalidad de información y aseso-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ramiento a personas afectadas por procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria de su vivienda habitual y permanente.

No obstante lo expuesto, se realizan las siguientes observaciones de técnica legislativa:

1. **Artículo 17, apartado 1.** Este precepto dispone en su inciso final lo siguiente: "A tal efecto, la Administración de la Junta de Andalucía propiciará que las empresas prestamistas que otorguen préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda incluyan en las condiciones generales o específicas de contratación la adhesión al Sistema Arbitral de Consumo".

En primer lugar, la expresión "A tal efecto" no parece adecuada, pues hace referencia a la creación del Tribunal Arbitral. Por otro lado, debería sustituirse el término "propiciará" por "fomentará" u otro equivalente.

2. **Disposición final tercera, en la redacción dada a la disposición adicional séptima, que se añade a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.**

En lo que respecta al texto introductorio, también deberían indicar el número de orden de la adicional que se añade: "Se añade una disposición adicional, séptima, a la Ley 1/2010..., con la siguiente redacción: ..."

Por otro lado, el apartado 1 de esta nueva disposición adicional está necesitado de una mejora en su redacción en el inciso que dispone que "El objetivo principal del Sistema es



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

proporcionar en los términos y con los medios que reglamentariamente se establezcan, la información y asesoramiento en favor de personas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria de su vivienda habitual y permanente". En efecto, por un lado dicha redacción se formula en clave explicativa o descriptiva (más propia de una exposición de motivos o memoria justificativa), en vez de adoptar un contenido prescriptivo. Además, se señala un objetivo principal, pero quedan en la indefinición los restantes objetivos.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (FJ I).

II.- En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma, deben tenerse en cuenta las observaciones que se realizan al respecto, dado que no consta tramitación en relación con las modificaciones introducidas en el artículo 17.1 y en la disposición final tercera (FJ II).

III.- Por lo que respecta al nuevo contenido del Anteproyecto sometido a dictamen, se formulan las siguientes observaciones de técnica legislativa:

(1) Artículo 17, apartado 1 (Observación III.1]. (2) Disposición final tercera, en la redacción dada a la disposición adicional séptima, que se añade a la Ley 1/2010,



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (Observación III.2).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a veintidós de julio de dos mil quince.

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: M^a Angustias Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SALUD.- SEVILLA