



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<sup>a</sup>. 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

LA SECRETARIA GENERAL  
DEL CES DE ANDALUCÍA

VºBº

EI PRESIDENTE DEL CES DE  
ANDALUCÍA

Fdo. Ángel J. Gallego Morales

Fdo. Alicia de la Peña Aguilár