

Dictamen n^o: **723/11**
Consulta: **Consejo de Gobierno**
Asunto: **Consulta Facultativa: Anteproyecto de ley**
Aprobación: **21.12.11**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 21 de diciembre de 2011 sobre la consulta que, con carácter facultativo, formula por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, al amparo del artículo 13.3 de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el anteproyecto de Ley para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo de lo establecido en el artículo 32. 5 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo, por escrito de 21 de noviembre de 2011, que ha tenido entrada el día 22 del mismo mes, formula consulta facultativa a este Consejo Consultivo, correspondiendo su ponencia a la Sección IX, presidida por la Excm. Sra. Consejera Dña. Engracia Hidalgo Tena, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 21 de diciembre de 2011.

SEGUNDO.- Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad de la norma proyectada es garantizar, en el ámbito de las competencias de la

Comunidad de Madrid en materia de consumo, la transparencia de la información que las entidades de crédito y empresas deben facilitar al consumidor en la contratación referida a créditos y préstamos con garantía hipotecaria de manera que los consumidores dispongan de la información necesaria para la correcta comprensión de los elementos esenciales y de las implicaciones financieras del contrato. Un consumidor debidamente informado podrá comparar entre las distintas ofertas y, en su caso, seleccionar la que considere más beneficiosa a sus intereses reforzándose con ello su libertad de elección.

El anteproyecto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva que consta de nueve artículos estructurados en tres títulos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

- Título Preliminar, disposiciones generales, (artículos 1 y 2): el artículo 1 especifica el objeto y ámbito de aplicación; por su parte, el artículo 2 define los conceptos de consumidor, entidad de crédito y empresa, utilizados en el texto.
- El Título Primero (artículos 3 a 6), dedicado a la información al consumidor, comprende la información previa a la oferta vinculante, la oferta vinculante, la información contractual y la información al avalista.
- El Título Segundo (artículos 7 a 9), relativo al régimen sancionador, contempla la potestad sancionadora, las infracciones en materia de información al consumidor y las sanciones.
- La disposición transitoria única hace referencia al régimen transitorio.
- Las tres disposiciones finales, se refieren, respectivamente, al título competencial, al desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor de la ley.

TERCERO.- Además de la norma proyectada y el acuerdo de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo, el expediente objeto de remisión consta

de los siguientes documentos que, debidamente numerados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen preceptivo:

1. Memoria económica, de 6 de octubre de 2011, emitida por la Directora General de Consumo, en la que consta que el anteproyecto de ley, no supone incremento del gasto público ni disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la citada ley (documento 4).

2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 14 de octubre de 2011, emitida por la Directora General de Consumo, donde se analizan los impactos: económico general, presupuestario y por razón de género, finalizando con el análisis del impacto social indicando que es positivo, teniendo en cuenta que su beneficio consiste en una mayor protección de los derechos de los consumidores cuando pretenden suscribir un préstamo o crédito hipotecario, al garantizar el anteproyecto de ley un contenido mínimo de la información previa, como la posibilidad de analizar el proyecto contractual durante un mínimo de tres días hábiles antes de su formalización (documento 5).

3. Informe del Consejo Económico y Social de 8 de noviembre de 2011 (documento 6), que *“considera positivos los esfuerzos que se hagan en relación con la transparencia en la información de modo que se facilite la capacidad de comprensión y elección de los consumidores, especialmente en un ámbito como el hipotecario que, dado su contenido técnico, se presta, en ocasiones a errores de interpretación.*

La crisis económica ha puesto de manifiesto, entre otras cuestiones, esta necesidad de una mayor transparencia en la contratación hipotecaria. A juicio de este Consejo, debería complementarse la norma objeto del presente informe con medidas que atenúen los efectos de la falta de transparencia en el conjunto de la economía. En particular, el Consejo Económico y

Social propone que se impulsen iniciativas que ofrezcan la corresponsabilidad de las partes en la contratación hipotecaria y contribuyan a paliar los efectos de la crisis en los consumidores”.

El mismo documento emite las siguientes recomendaciones de carácter general y otras dos de carácter específico, las primeras indican:

“Primera.- El Consejo Económico y Social entiende que las medidas de transparencia incluidas en el presente anteproyecto se deberían extender a otros ámbitos económicos distintos al consumo.

Segunda.- Este Consejo insta, en el seno de las propias competencias autonómicas y del marco de la cooperación interadministrativa, a que se dé la mayor publicidad posible a las cláusulas que, en materia de contratación hipotecaria, hayan sido declaradas abusivas en resolución judicial”.

En cuanto a las segundas:

“Primera.- el Consejo recomienda en la aplicación de la norma, un especial seguimiento de las empresas aludidas en el párrafo c) del artículo 2 del anteproyecto de ley.

Segunda.- En la información que se proporciona al avalista, que se recoge en el artículo 6 del anteproyecto, debería, a criterio del Consejo, incluirse la información contractual que se contiene en el artículo 5”.

4. Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid en la Consejería de Economía y Hacienda, de 19 de octubre de 2011 (documento 7).

5. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 2011 (documento 8).

6. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda de 17 de octubre de 2011 (documento 9).

7. Informe del Consejo de Consumo de la Consejería de Economía y Hacienda, de 7 de octubre de 2001 (documento 10), donde figuran las alegaciones realizadas por los miembros del pleno del Consejo de Consumo y las observaciones de la Federación de Usuarios-Consumidores Independientes de la Comunidad de Madrid, la Asociación de Consumidores Europeos Euroconsumo, el Ayuntamiento de Madrid y la Confederación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid (CECU-Madrid).

8. Informe de la Dirección General de Consumo de la Consejería de Economía y Hacienda, de 11 de noviembre de 2011 (documento 11), donde se propone, acogiendo una de las recomendaciones formuladas por el Consejo Económico y Social, la modificación en la redacción del artículo 6 del anteproyecto de ley:

“Artículo 6. Información al avalista.

El avalista deberá ser informado del alcance de las obligaciones y de la responsabilidad que pueda asumir, en los términos previstos en el artículo 4 y en artículo 5”.

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda, de 19 de octubre de 2011 (documento 12).

También forman parte del expediente las observaciones realizadas al anteproyecto de Ley por parte de las Consejerías de Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, de Presidencia y Justicia, de Transportes e Infraestructuras, de Educación y Empleo, de Sanidad y de Asuntos Sociales (documento 13).

Por último, se han incorporado las observaciones realizadas por la Asociaciones de Consumidores y Usuarios, el Colegio de Registradores de la Propiedad de Madrid, la Federación de Usuarios-Consumidores Independientes de la Comunidad de Madrid, Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE), Euroconsumo, Confederación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid, Asociación Hipotecaria Española, Instituto Municipal de Consumo (Ayuntamiento de Madrid), Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios y Consumidores de Madrid (AUSBANC), así como de la Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF), la Asociación Española de Banca y la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) (documento 14).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen, de acuerdo con el artículo 13.3 de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que *ad litteram* dispone: “*Sin perjuicio de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidente podrán recabar el dictamen del Consejo Consultivo, en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión.*”

En el caso que nos ocupa la solicitud de dictamen ha sido acordada por el Consejo de Gobierno, en su sesión de 17 de noviembre de 2011, según consta en el certificado emitido por Secretario General de dicho Consejo que obra en el expediente como documento 1.

SEGUNDA.- Título competencial.

Es un principio rector de la política social y económica de los poderes públicos la protección a los consumidores. A tal efecto el artículo 51 de la Constitución establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos. Por ello deben los poderes públicos promover la información y la educación de los consumidores y usuarios.

Mas el artículo 51 de la Constitución, según se ha encargado de señalar el Tribunal Constitucional, no es una norma atributiva de competencias, sino un mandato dirigido a los poderes públicos, orientador de su actuación, a pesar de lo cual los Estatutos de Autonomía optaron por configurar la defensa de los consumidores como materia objeto de distribución de competencias, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución.

La Comunidad de Madrid ostenta competencia en materia de protección a los consumidores, al disponer el artículo 27.10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid(aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio), que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Comunidad el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11º, 13º y 16º del apartado 1, del artículo 149”*.

Y es, precisamente, a la finalidad de mejorar la información al consumidor, si bien ceñido al concreto ámbito de los préstamos hipotecarios, en que se incardina la norma proyectada. Según reza su Exposición de Motivos, persigue garantizar *“la transparencia de la información que las entidades de crédito y empresas deben facilitar al consumidor en la contratación referida a créditos y préstamos con garantía hipotecaria de manera que los consumidores dispongan de la información necesaria para la correcta comprensión de los elementos esenciales y de las implicaciones financieras del contrato”*.

Ahora bien, como se desprende de los preceptos más arriba reproducidos, la competencia autonómica en materia de protección a los consumidores debe respetar la legislación básica del Estado y, además, por ser una competencia transversal, que afecta a diversos ámbitos sectoriales, debe ser respetuosa con otros títulos competenciales que corresponden al Estado, al amparo del artículo 149.1 de la Constitución.

La dificultad de deslindar la competencia autonómica en materia de protección al consumidor estriba en que en ella pueden estar implicadas otras muchas sobre las que recaen títulos competenciales diversos. Este carácter multidisciplinar de la materia a que nos referimos ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos.

Así, puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, en la que, con cita de la Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, señala que *“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) ... 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” (FJ 1). (En el mismo sentido la STC 133/1992, de 2 de octubre).

De acuerdo con la meritada jurisprudencia constitucional, si bien el artículo 149.1 de la Constitución no atribuye al Estado expresamente competencias en materia de protección a los consumidores y usuarios, el ejercicio de ciertas competencias que dicho artículo sí le reserva explícitamente podrá afectar directamente a la materia de defensa de los consumidores, puesto que desde la regulación de diversos sectores de la realidad se puede contribuir a la protección del consumidor. Por ello puede decirse que estamos ante una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De este modo, la competencia autonómica en la defensa del consumidor queda limitada por la competencia exclusiva estatal en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1^a CE) y las competencias reservadas sobre distintas materias, entre las que cobran singular relieve las referentes a la legislación

mercantil y civil (artículo 149.1.6^a y 8^a, respectivamente) (*vid.* STC 62/1991, de 22 de marzo).

Por otra parte, a pesar de su obviedad, no puede dejarse de señalar que el ejercicio por parte de la Comunidad de Madrid de sus competencias en materia de protección de los consumidores no puede hacerse desconociendo o vulnerando la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil y mercantil o para el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguro, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que son los títulos con los que, *prima facie*, pudiera entrar en conflicto la normativa autonómica proyectada.

Con meridiana claridad se expresa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, relativa al Estatuto de Cataluña, en cuyo FJ 70 puede leerse: “*la materia 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 (STC 15/1989, de 26 de enero, F.1), sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64)*”.

Llegados a este punto, conviene hacer referencia a la normativa estatal existente sobre la materia que nos ocupa. La Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito establece, en su artículo 48.2, algunas medidas respecto a la transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios en los supuestos en los que el prestamista es una entidad de crédito, habilitando al Ministerio de Economía y Hacienda para que pueda completar la regulación de la materia. En desarrollo del artículo 48.2 de dicha Ley se dictó la Orden de 5 de mayo de 1994, del Ministerio de la Presidencia, dirigida a garantizar

la adecuada información y protección de quienes concierten préstamos hipotecarios. Ahora bien, esta Orden circunscribe su ámbito de aplicación a los préstamos hipotecarios por importe igual o superior a veinticinco millones de pesetas, en los que la hipoteca recaiga sobre una vivienda, y el prestatario sea una persona física.

La meritada Orden ha sido derogada expresamente por la reciente Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 2899/2011, de 28 de octubre, de Transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, si bien el capítulo II del título III de esta última Orden, capítulo que contiene las normas relativas a los créditos y préstamos hipotecarios, no entrará en vigor, salvo la Sección 3ª –intitulada “Tipos de interés”– hasta el 29 de julio de 2012. Esta Orden de 2011, al igual que la de 1994, sigue siendo de aplicación únicamente en los casos en los que el cliente es una persona física, pero no establece ya límites cuantitativos del préstamo para su aplicación.

El apartado tercero del artículo 48 de la citada Ley 26/1988 autoriza a las Comunidades Autónomas para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, puedan dictar disposiciones con el fin de proteger los legítimos intereses de la clientela activa y pasiva de las entidades de crédito, sin perjuicio de la libertad de contratación, siempre y cuando no ofrezcan un nivel de protección de la clientela inferior al que derive de las disposiciones aprobadas al respecto por el Ministerio de Economía y Hacienda.

La normativa estatal citada hasta el momento se refiere exclusivamente a los préstamos hipotecarios en los que el prestamista es una entidad de crédito. En los supuestos en los que el préstamo se concede por una empresa que no tiene la consideración de entidad de crédito, es de aplicación 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. Dicha ley fue dictada al amparo de lo establecido en los títulos competenciales atribuidos al Estado en el artículo 149.1.1^a, 6^a, 8^a, 11^a y 13^a de la Constitución, por lo que sus postulados deben ser respetados por la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, el artículo 14.4 de esta ley especifica que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias en materia de consumo, podrán determinar reglamentariamente cualquier otra información, compatible con la legislación comunitaria sobre la materia, que la empresa deba comunicar al consumidor de forma previa al contrato. Asimismo, la disposición final tercera habilita a las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito territorial, para aprobar las normas de desarrollo y ejecución de la ley, salvo lo relativo al registro estatal y la fijación del importe de la suma asegurada mínimo y el importe mínimo del aval bancario que deben suscribir las empresas a las que les es de aplicación la ley. Y, además, esta norma configura los incumplimientos de sus prescripciones como infracciones en materia de consumo (artículo 9).

Por último, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su artículo 29 prevé, para la protección de los usuarios de servicios financieros, que *“de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente, las entidades facilitarán a los consumidores, de manera accesible y, en especial, a través de la oportuna información precontractual, las explicaciones adecuadas para que puedan evaluar si todos los productos bancarios que les ofrecen, en particular los depósitos a plazo y los créditos o préstamos hipotecarios o personales, se ajustan a sus intereses, necesidades y a su situación financiera, haciendo especial referencia a las características esenciales de dichos productos y los efectos específicos que puedan tener sobre el consumidor, en especial las consecuencias en caso de impago”*, y faculta al Ministro de Economía y Hacienda para que apruebe

las normas necesarias para garantizar el adecuado nivel de protección de los usuarios de servicios financieros en sus relaciones con las entidades de crédito, *“incluyéndose, en todo caso, las medidas relacionadas con la transparencia de las condiciones financieras de los préstamos y créditos hipotecarios y del crédito al consumo. Estas normas tendrán la condición de normas de ordenación y disciplina y, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, podrán tener el contenido siguiente:*

a) Normas dirigidas a promover las prácticas de concesión responsable de préstamos o créditos, incluyendo prácticas que favorezcan:

1º. Una adecuada atención a los ingresos de los consumidores en relación con los compromisos que adquieran al recibir un préstamo;

2º. 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;

3.º 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;

4º. La obtención y documentación apropiada de datos relevantes del solicitante;

5º. La información precontractual y asistencia apropiadas para el consumidor;

6º. El respeto de las normas de protección de datos.

b) Normas sobre la prestación a los consumidores de los restantes servicios bancarios distintos de los de inversión, en especial respecto a la contratación de depósitos y a las comunicaciones que permitan el seguimiento de las operaciones realizadas por dichos clientes.

c) La información precontractual que debe facilitarse a los consumidores antes de que formalicen sus relaciones contractuales con las entidades, incluyendo las que deben figurar en las páginas electrónicas de la entidad cuando se ofrezcan servicios por esa vía o por otras de comercialización a distancia, todo ello para asegurar que aquélla refleje de forma explícita y con la necesaria claridad los elementos más relevantes de los productos contratados.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de la libertad de contratación que, en sus aspectos sustantivos y con las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, deba presidir las relaciones entre las entidades de crédito y su clientela.”

En uso de la habilitación normativa contenida en el apartado segundo del reproducido artículo 29 se ha dictado la ya mentada Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 2899/2011, de 28 de octubre, en el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 149.1.6^a, 11^a y 13^a de la Constitución española, que atribuye al Estado 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.

La orden es de aplicación a los servicios bancarios prestados por entidades de crédito y en sus preceptos incluye una normativa específica para asegurar la transparencia en materia de préstamos hipotecarios. Así, en el capítulo II, “*Normas relativas a los créditos y préstamos hipotecarios*”, del título III se incluyen toda una serie de exigencias de

información que incluye información precontractual (artículo 20 y 21), información personalizada (artículo 22), oferta vinculante (artículo 23), información sobre instrumentos de cobertura del riesgo de tipo de interés (artículo 24), información adicional sobre las cláusulas de suelo y techo (artículo 25), información adicional si el tipo de interés es variable (artículo 26), información en el caso de hipotecas inversas (artículo 32); así como un elenco de obligaciones impuestas a los notarios autorizantes de las escrituras públicas de préstamo dirigidas a garantizar la información al prestatario y la transparencias de las cláusulas pactadas (artículos 29 y 30).

Con el fin de garantizar la uniformidad de la información suministrada por las entidades de crédito a los clientes, y facilitar la posibilidad de comparación entre las ofertas de diversas entidades la Orden incorpora en diferentes anexos unos modelos de fichas a los que debe ajustarse la información ofrecida.

De tal marco normativo y de las remisiones a la normativa autonómica que en él se contiene se desprende que la Comunidad de Madrid puede legislar en materia de protección de los consumidores en el concreto sector de los préstamos hipotecarios, sin que por ello se vea afectada, necesariamente y con carácter abstracto, la competencia exclusiva del Estado en legislación civil y mercantil y en la ordenación del crédito y la banca. Otro entendimiento llevaría a la irrazonable consecuencia de vaciar de contenido la competencia autonómica en materia de protección de los consumidores en este ámbito.

En consecuencia, la Comunidad de Madrid, ostenta competencia para dictar, en términos generales, una norma como la proyectada, sin perjuicio de las precisiones que se efectúen al analizar el texto concreto de la disposición objeto del presente dictamen. Todo ello, a salvo del desarrollo reglamentario que de la norma se efectúe en el futuro, que no solo ha de ser respetuoso con la normativa estatal ya existente, sino que, además, no

puede traspasar las fronteras de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1. CE.

Aunque la gestación de la norma proyectada ha tenido lugar con anterioridad a la aprobación de la Orden 2899/201, publicada esta, su contenido viene a satisfacer alguna finalidad que, por lo que se refiere al aspecto sustantivo de la información al eventual prestatario y de sanciones al prestamista, no está totalmente amparada en el ordenamiento estatal vigente, adecuándose con alguna matización que posteriormente señalaremos a los preceptos básicos del mismo.

En un futuro, no sabemos cuán próximo, deberá tenerse en cuenta, además, que en el ámbito de la Unión Europea se encuentra en tramitación una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial, de 31 de marzo de 2011, que, entre otros extremos, contiene prescripciones sobre información precontractual a suministrar al consumidor, con arreglo a la ficha europea de información normalizada que figura en su anexo II. De aprobarse dicha Directiva, deberá trasponerse al derecho interno, lo que puede conllevar la modificación de este último.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones legales.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno se contiene, en sus líneas generales, en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y

Funcionamiento del Gobierno, en adelante “Ley del Gobierno”, que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Según lo previsto en el artículo 22.2 de la ley estatal el procedimiento de elaboración de proyectos de ley se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañará de memoria, estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad de aquél, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como de una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma se ha iniciado en la Consejería de Economía y Hacienda, que es quien tiene atribuida la competencia en materia de consumo, con arreglo a lo establecido en el artículo 14 del Decreto 25/2009, de 18 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, en relación con el Decreto 11/2011, de 16 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Se ha incorporado al expediente memoria económica, así como la Memoria de impacto normativo sobre la oportunidad de elaborar la norma, con referencia a su impacto económico, presupuestario y por razón de género, cumpliendo con las exigencias establecidas en el Real Decreto 1038/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

En aplicación del artículo 22.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la*

Secretaría General Técnica”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma (documento 12).

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los anteproyectos de ley. En tal sentido se ha evacuado informe, de 19 de octubre de 2011, por el Servicio Jurídico en la Consejería de Economía y Hacienda, en el que se formulan observaciones, algunas de las cuales han sido incorporadas al anteproyecto que ha sido remitido a este Consejo.

Por otra parte, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han incorporado las observaciones formuladas al anteproyecto de ley por algunas Consejerías.

Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.b) de la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, con arreglo al cual corresponde a dicho Consejo *“emitir informe preceptivo no vinculante, con carácter previo a la aprobación de Proyectos de Ley y Decretos del Consejo de Gobierno sobre la política económica y social de la Comunidad de Madrid”*, se ha evacuado el informe sobre el anteproyecto de ley objeto del presente dictamen.

Obra en el expediente el preceptivo informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, emitido el 7 de octubre de 2011, al amparo de lo previsto en el artículo 28.2.b) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid (documento

10). Dicho informe se acompaña de las alegaciones de los miembros del Consejo de Consumo.

Como colofón, a pesar de no ser preceptivo pero, dada la trascendencia de la materia, se ha abierto un trámite de consultas a diversas asociaciones y otras entidades afectadas, a fin de que pudieran efectuar las alegaciones que estimaran conveniente.

De lo anterior se colige que se ha respetado el procedimiento previsto para la elaboración y tramitación de los anteproyectos de ley.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Entrando a considerar la regulación sustantiva del anteproyecto de ley, por el orden en el que aparecen en él, se efectúan las siguientes consideraciones:

I. El Título I –artículos 3 a 6- contiene las normas sustantivas sobre el deber de información, a los efectos de la defensa del consumidor, que debe suministrarse a quien pretende suscribir un préstamo hipotecario, en distintas fases del procedimiento de contratación del préstamo (la información previa, la oferta vinculante y la información contractual).

A) El artículo 4 regula la oferta vinculante a realizar por las entidades de crédito y las empresas concedentes, una vez realizada la tasación del inmueble, comprobada la situación registral de la finca y la capacidad financiera del eventual prestatario.

El precepto se formula en unos términos en los que, atendiendo a su tenor literal, no cabe otra alternativa para la entidad dedicada al préstamo que la de formular una oferta vinculante. En efecto, señala el artículo que *“una vez realizada la tasación del inmueble y, en su caso, las oportunas comprobaciones sobre la situación registral de la finca y la capacidad financiera del eventual prestatario, las entidades de crédito o empresas*

concedentes deberán efectuar una oferta vinculante, que trasladarán de forma fehaciente al consumidor, en los términos del artículo 3.2. [...]”.

De entender que a las empresas no les cabe otra alternativa que conceder en todo caso el préstamo y, en consonancia con ello, se les impone la obligación de formular una oferta vinculante se estaría incidiendo en el ámbito de la contratación y, por ende, en la legislación mercantil que es competencia exclusiva del Estado por mor de lo establecido en el artículo 149.1.6^a.

Sin embargo, no parece que deba ser esa la interpretación que haya de darse al artículo comentado, si bien de sus términos literales pudiera inferirse aquella interpretación. Lo que probablemente pretenda el autor de la iniciativa legislativa autonómica es regular la información que como oferta vinculante ha de suministrarse al consumidor, sin pretender con ello cercenar la posibilidad de que la entidad de crédito o la empresa prestamista pueda denegar la concesión del préstamo precisamente a la luz de lo que resulte de la tasación del inmueble, de la situación registral de la finca y de la capacidad económica del consumidor. Para que se ajuste mejor la literalidad del precepto a esta interpretación –y evitar con ello los problemas de distribución de competencias– sería conveniente modificar la redacción en este sentido.

Por otra parte, no recoge el artículo la preceptividad de indicar el periodo de validez de la oferta, omisión que, a criterio de este Consejo debería corregirse a fin de completar la información que se le suministre al consumidor, máxime teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Ley 2/2009, el plazo de validez no puede ser inferior a diez días hábiles, cuando se trata de empresas que no sean entidades crediticias, en tanto que la Orden 2899/2011 estipula un plazo mínimo de catorce días naturales, cuando el préstamo es concedido por una entidad de crédito.

Ante esta diversidad de plazos, y atendiendo a que son plazos mínimos, por lo que el potencial prestamista goza de libertad para establecer un periodo de validez superior, es conveniente que el consumidor conozca cuál es el periodo de validez de la oferta que se le efectúa.

En este mismo artículo 4 se indica que la oferta vinculante se trasladará de forma fehaciente al consumidor. La exigencia de fehaciencia en la entrega de la oferta alude a dar fe de la entrega, lo que, en el ámbito jurídico, se conecta con la intervención notarial.

Por eso se propone, por ser más coherente con el espíritu y fin de la norma proyectada, sustituir el inciso “*que trasladarán de forma fehaciente al consumidor*” por “*que trasladarán al consumidor por cualquier medio por el que quede constancia de su recepción*”.

B) El artículo 5 contempla la información contractual, estableciéndose, en el apartado primero, el derecho del consumidor a examinar el proyecto de documento contractual y obtener una copia con una antelación mínima de 3 días hábiles al otorgamiento de la escritura pública, plazo que es acorde con el establecido en la normativa estatal (Orden de 5 de mayo de 1994 y en el mismo sentido la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 2899/2011, para las entidades de crédito, y la Ley 2/2009, de 31 de marzo, para las empresas distintas de las entidades de crédito).

Ahora bien, mientras que la normativa estatal circunscribe el derecho de información sobre el proyecto de documento contractual a poder examinar su contenido en el despacho del notario autorizante, la norma proyectada lo amplía para incluir también la obtención de una copia de tal proyecto y hace recaer sobre la entidad concedente la obligación de facilitarla.

La redacción del precepto genera confusión en su inciso final “*en el despacho del notario autorizante*”. No resulta claro si lo que debe efectuarse en el despacho del notario autorizante es el otorgamiento de la

escritura pública o tan solo la consulta y obtención de la copia del denominado proyecto de documento contractual.

Asimismo, son aplicables a este artículo las consideraciones en relación al empleo del término “fehaciente” que hemos efectuado al pronunciarnos sobre el contenido del artículo 4.

Especial análisis precisa el apartado segundo del artículo 5, que establece: “*Dicho proyecto de documento contractual deberá ajustarse a los mismos términos y condiciones que la oferta vinculante regulada en el artículo 4*”. Con ello, no se trata, a pesar del título del artículo – “*información contractual*”- de regular la información sobre el contenido del contrato, sino que va más allá, por cuanto que viene a establecer cuál ha de ser el contenido de aquél.

Este apartado, por remisión directa al artículo 4, e indirectamente al artículo 3, está predeterminando el contenido del contrato de préstamo, lo que incide de lleno en el derecho contractual y con ello en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación mercantil.

No empaña esta consideración la nomenclatura empleada en el precepto. La utilización de la expresión “*proyecto de documento contractual*” no puede inducir al error de considerar que este documento es algo distinto del contrato mismo.

Resulta carente de lógica entender que el borrador de contrato ha de ajustarse a la oferta e incluir los aspectos que respecto a la información precontractual se regulan en el artículo 3, hasta el punto de que las discrepancias constituyen una infracción sancionable, de acuerdo con los artículos 8 y 9 de la norma proyectada, en tanto que, por el contrario, el contrato puede tener un contenido diferente. Cuando el precepto alude al proyecto de documento contractual en realidad no hace otra cosa que referirse al contrato mismo.

Si esto es así, se está regulando en el anteproyecto de ley sometido a consulta los requisitos que ha de reunir el contrato de préstamo, materia que, como hemos señalado anteriormente es competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.6^a CE).

C) Las anteriores objeciones de índole competencial quedarían salvadas con una regulación de la información previa, de la oferta vinculante y de la información contractual en el que el contenido de la información a ofrecer venga determinada por remisión a la normativa vigente, que no es otra que la estatal ya mencionada en la consideración jurídica segunda.

De esta manera, la normativa autonómica vendría a reforzar, con el establecimiento de un régimen administrativo sancionador, la protección de los consumidores garantizando el cumplimiento de las obligaciones de información establecidas en la normativa estatal al hilo de la regulación de ciertos sectores en el ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1 de la Constitución.

Esta técnica tiene pleno encaje constitucional. De hecho, el Supremo Intérprete de la Constitución ha admitido la constitucionalidad de preceptos de la legislación autonómica que no alteran el régimen de materias reservadas al Estado. En concreto, en la Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley vasca 10/1981, del Estatuto del Consumidor, consideró que el artículo 6 no incurre en inconstitucionalidad por incompetencia porque *“no contiene un precepto que imponga un régimen de los productos farmacéuticos, introductor de un “novum” en la ordenación, reservada al Estado. El precepto se remite a cuanto esté legislado, concepto comprensivo de la legislación estatal, de modo que entendida la remisión a cuanto esté legislado, a lo que se legisle por el Estado, no incurre en incompetencia”* (FJ 8 y en sentido similar el 14, 16 y 17).

Ello supone modificar las referencias de los artículos 3, 4 y 5 al contenido de la información, por la remisión a la información específicamente prevista en la normativa aplicable.

D) El artículo 6 prevé la información al avalista en los siguientes términos: *“El avalista deberá ser informado del alcance de las obligaciones y de la responsabilidad que pueda asumir, en los términos previstos en el artículo 4 y 5”*.

No debe perderse de vista que la finalidad de la norma proyectada es la protección de los consumidores en un determinado sector, cual es el del préstamo hipotecario, y que el título competencial en el que se ampara la norma es precisamente *“defensa del consumidor y usuario”*. Desde esta ineludible perspectiva, sólo si el avalista encaja en el concepto de consumidor podría la norma prevista contener un precepto como el artículo 6. Para resolver la cuestión planteada es imprescindible ahondar en el concepto y la naturaleza jurídica del aval, así como en el concepto de consumidor.

El avalista al que se refiere el artículo comentado hay que conectarlo con la fianza prevista en el artículo 1.822 del Código Civil conforme al cual *“por la fianza se obliga uno a pagar o cumplir por un tercero, en el caso de no hacerlo éste”*, se trata pues de una obligación accesoria, ya que depende del cumplimiento de la obligación principal y está subordinado a ella. El carácter accesorio de la fianza ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia del Tribunal Supremo al señalar que *“la fianza es un contrato accesorio subordinado que existe en tanto en cuanto hay una obligación principal que otro debe cumplir y que el fiador se obliga a pagar en caso de no hacerlo aquél”* (Sentencia 407/1993, de 4 de mayo – recurso número 2926/1990-).

El concepto legal de consumidor ha sufrido una modificación en la normativa vigente. Inicialmente, en el artículo 1.2 de la derogada Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios los consumidores eran definidos como *“las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden”*, definición que se completaba con la exclusión del concepto de consumidor a *“quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros”*.

Esta definición, asimismo, se ha incorporado al artículo 2.1 de la Ley autonómica madrileña 11/1998, de 9 de julio, de Protección de Consumidores de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre.

Sin embargo, la normativa más reciente en materia de consumidores, siguiendo la línea de la Directiva 2008/48/CE, de 23 de abril, ha adoptado un concepto diferente de consumidor. Así sucede 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, cuyo artículo 3 identifica a los consumidores con *“las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”*, definición que también ha sido incorporada al artículo 1.1 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo y al artículo 2.1 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de Crédito al Consumo. Al situar el elemento clave de la noción de consumidor en la actuación *“en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”* se sustituye la tradicional fórmula utilizada en

nuestro ordenamiento que giraba en torno a la figura del “*destinatario final*”. Con este nuevo concepto de consumidor, más amplio que el anterior, se incluye en esta categoría a las personas que actuando con una finalidad ajena a su actividad empresarial o profesional no sean, sin embargo destinatarias finales de los bienes o servicios objeto de la relación de consumo.

De acuerdo con el nuevo concepto de consumidor, entendido en los amplios términos del referido artículo 3 del Texto Refundido, puede llegarse a la conclusión de que el avalista que no actúe profesionalmente como tal encaja en la definición legal de consumidor.

Otra consideración puede efectuarse al artículo que nos ocupa. De la redacción del artículo 6 puede colegirse, erróneamente, la concurrencia obligada en todo préstamo hipotecario de la figura del aval, lo que solo dependerá de las circunstancias, capacidad y solvencia económica del prestatario, por lo que debiera especificarse que la obligación de informar al avalista solo concurre en caso de existir aval, para lo que se propone la siguiente redacción: “*el avalista, en caso de existir, será informado ...*”.

II. El Título II de la norma proyectada, comprensivo de los artículos 7 a 9, contiene el régimen sancionador por remisión, en cuanto a la potestad sancionadora, la calificación de las infracciones y la graduación de las sanciones, a lo establecido en la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.

La única regulación sustantiva efectuada en estos preceptos es la que atañe a la tipificación de las infracciones y el establecimiento de la cuantía de las sanciones, que difiere de las previstas en la citada Ley 11/1998.

A) Con el establecimiento de un régimen sancionador se refuerza la protección de los consumidores frente a los eventuales incumplimientos de los deberes de información que se establecen. Ahora bien, no cabe

desconocer que, a tenor del artículo 6.3 del Código Civil *“los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellos se establezca un efecto distinto para el caso de contravención”*. De ello resulta que los incumplimientos de las obligaciones establecidas en las normas conllevan efectos invalidantes para los contratos de préstamo hipotecario, efectos que claramente inciden en el régimen de los contratos y, en consecuencia caen de lleno en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación mercantil.

Para evitar esta consecuencia sería conveniente introducir un artículo, que podría insertarse al inicio del Título II que limite los efectos de la vulneración de las obligaciones de información al ámbito puramente administrativo sancionador, dejando intactas las consecuencias de carácter civil o mercantil que, en su caso, puedan derivarse. Dicho artículo podría redactarse en los siguientes términos: *“La contravención de las normas previstas en la ley sólo tendrán los efectos sancionadores que para proteger a los consumidores se establecen en este Título”*.

B) Por otra parte, el artículo 8, como ya se ha indicado, tipifica las infracciones administrativas en materia de protección al consumidor, estableciendo tres infracciones.

A los efectos de una correcta tipificación de las infracciones que sea plenamente respetuosa con las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, sería deseable que la norma proyectada efectuara una calificación de las infracciones como leve, grave o muy grave, en lugar de diferir a la decisión e interpretación del órgano sancionador la aplicación de los criterios previstos en el artículo 52 de la Ley 11/1998.

III. De acuerdo con la disposición final tercera, la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, estableciendo la disposición transitoria única, en su apartado

primero, que las empresas y entidades afectadas por la ley dispondrán de un periodo transitorio de tres meses desde su entrada en vigor, para adaptar su actividad a lo previsto en ella, a lo que se añade en el apartado segundo que no será de aplicación la ley a la información precontractual facilitada con anterioridad a su entrada en vigor.

El apartado primero de la disposición transitoria plantea problemas de aplicación práctica y de interpretación sistemática con la disposición final tercera.

En realidad, el apartado discutido contiene, en puridad, una *vacatio legis* de tres meses, por lo que su contenido es más propio de una disposición final sobre entrada en vigor que de una disposición transitoria. Si lo que se pretende es que las entidades y empresas prestatarias dispongan de un periodo de tiempo (tres meses) para conocer la norma y adaptar su actuación a las exigencias de la misma –finalidad, entre otras, a la que responde el establecimiento de una *vacatio legis*–, debería diferirse la entrada en vigor de la norma hasta transcurridos tres meses desde su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”. De lo contrario, con la entrada en vigor prevista –esto es, el día siguiente al de su publicación– las exigencias de información contempladas en la norma podrían exigirse desde ese momento, entrando en conflicto la entrada en vigor estipulada con el supuesto periodo transitorio de tres meses concedido a las entidades prestamistas para adecuar su actividad a las prescripciones de la ley, porque si la ley entra en vigor al día siguiente de su publicación y, en consecuencia, las entidades prestamistas quedan obligadas desde entonces a suministrar la información en las condiciones y con los requisitos que se estipulan, pudiendo sancionarse las conductas que lo incumplan conforme al régimen sancionador previsto en ella, el periodo de tres meses que se concede para adecuar su actividad a las previsiones de la ley queda vaciado de contenido. Si por el contrario se respeta este

periodo de tres meses, y las entidades prestamistas pueden acogerse a él para no suministrar la información, en realidad se está retrasando la entrada en vigor de la norma.

Así pues, para evitar este conflicto intranormativo, se propone la supresión del apartado 1 de la disposición transitoria única, y la consiguiente modificación de la disposición final tercera en el sentido de que la entrada en vigor de la norma tenga lugar a los tres meses de su publicación en el citado Boletín.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En la Exposición de Motivos, último párrafo, se invoca el artículo 3.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, como fundamento legal de la solicitud de dictamen a este órgano consultivo. Sin embargo, se considera más precisa la cita del artículo 13.3 del meritado texto normativo en tanto en cuanto es este último precepto el que alude a la posibilidad de recabar dictamen facultativo del Consejo Consultivo, mientras que el artículo 3.1 se refiere genéricamente a que el Consejo emitirá dictamen en cuantos asuntos le sean consultados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

En términos generales el proyecto de Decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación. No obstante, cabe efectuar alguna observación en este ámbito.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final tercera debiera ir entrecomillada.

A lo largo del articulado del texto proyectado se hace referencia en varias ocasiones a “*las entidades de crédito o empresas concedentes*”

(*verbigracia* artículos 3.1 y 4). Habida cuenta que, de acuerdo con las definiciones previstas en el artículo 2 de la norma, las empresas no son entidades de crédito, debería sustituirse la conjunción disyuntiva “o” por la copulativa “y”.

Asimismo, en el artículo 3, referido a la información previa a la oferta debería sustituirse la expresión “*consumidor contratante*” por otra más precisa, tal como “*consumidor que pretenda contratar un crédito o préstamo con garantía hipotecaria*”, por cuanto que el artículo alude a la información previa a un contrato en la que todavía no hay partes contratantes.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al ejercer la Comunidad de Madrid las competencias que ostenta en materia de protección de los consumidores no puede afectar a los títulos competenciales exclusivos del Estado sobre la materia, de modo que la competencia autonómica se encuentra condicionada o limitada por el ejercicio de competencias exclusivas del Estado que puedan tener su reflejo en la protección de los consumidores. El anteproyecto objeto de dictamen, con las precisiones contenidas en el mismo, se adecúa al marco competencial establecido.

SEGUNDA.- Para no invadir las competencias exclusivas del Estado, sería conveniente que el texto objeto de este dictamen, al tratar del contenido de la información al consumidor, hiciese referencia a lo establecido en la normativa vigente que sea de aplicación.

TERCERA.- El avalista puede ser considerado consumidor en los términos del artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

CUARTA.- El contenido del apartado primero de la disposición transitoria única es el propio de una disposición final al incorporar *de facto* una *vacatio legis*.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 21 de diciembre de 2011

