

## **CONTRATACIÓN CON LOS CONSUMIDORES DE PRÉSTAMOS O CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y DE SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE PRÉSTAMO O CRÉDITO**

**Pascual Martínez Espín**  
**Profesor Titular de Derecho Civil**  
**Universidad de Castilla La Mancha**  
**CESCO**

### **1. Introducción.**

El presente estudio pretende el análisis del Proyecto de Ley (en adelante PL) por el 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<sup>1</sup>.

La norma tiene por objeto ampliar la tutela a los consumidores y usuarios en el sector financiero, no solo mediante la protección de sus intereses económicos sino también al objeto de garantizar la estabilidad del sistema.

La normativa de protección del consumidor en este sector es bastante amplia:

- Los productos y servicios ofrecidos por las entidades de crédito en sus relaciones con los consumidores y usuarios se regulan específicamente por las normas de ordenación y disciplina supervisadas por el Banco de España (Ley 26/1988, de 29 de julio. Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito).
- Por otra parte, existe un numeroso conjunto de normas que responde al tipo de «regulación por producto» que busca unificar los requisitos que han de cumplir ciertos productos financieros:
  - o En particular, el régimen jurídico específico de la protección de los consumidores en relación al crédito al consumo está contenido en la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo, que incorpora la Directiva 87/102/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo, y que ha sido modificada por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios. Dicha norma deberá ser necesariamente modificada cuando se proceda a la transposición de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo.
  - o El artículo 134 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

---

<sup>1</sup> Número de expediente 121/000007.

- La Ley 28/1998, de 13 de julio, de Venta a Plazos de Bienes Muebles, que establece el régimen de los contratos de venta a plazos de bienes muebles corporales no consumibles e identificables, de los contratos de préstamo destinados a facilitar su adquisición y de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones nacidas de los mismos.
- Por otra parte, la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, transposición de la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, contiene el régimen jurídico específico de la protección de los consumidores en los servicios financieros que se comercializan a distancia.

No obstante, esta normativa se ha demostrado insuficiente para cubrir todas las necesidades de protección de los consumidores en un sector tan dinámico como el financiero, donde tanto la innovación de los productos como la aparición de nuevos prestadores de servicios es constante. En concreto, la norma pretende afrontar dos fenómenos, hasta ahora carentes de regulación específica, de gran actualidad:

- los créditos y préstamos hipotecarios concedidos por empresas que no son entidades de crédito y
- los servicios de intermediación del crédito.

Y ello porque en el ordenamiento jurídico español la actividad de concesión de créditos o préstamos hipotecarios no está reservada a las entidades de crédito, es una actividad libre. Estas entidades no financieras están presentes en nuestro país, no son una entelequia, es una actividad real y de manera creciente, aun sin tener en cuenta el peso y la presencia que tienen en otros países europeos, donde vienen desarrollando su actividad absolutamente normalizada como soportes fundamentales del crédito hipotecario. Son pues entidades necesarias, actividades necesarias. Es una realidad que da respuesta a la elección libre de la gente que, para resolver sus necesidades crediticias, acude a estas entidades menos rígidas pero capaces de proporcionar al ciudadano los servicios que demandan según sus necesidades y que no pueden obtener de la banca tradicional, ni tampoco quieren caer en manos de la usura. Lo que sí está reservado a las entidades de crédito es la captación de fondos reembolsables del público en forma de préstamo, depósito, cesión temporal de activos financieros u otros análogos, cualquiera que sea su destino; juegan por tanto con el ahorro.

Por tanto, con el objetivo fundamental de mejorar la protección de los consumidores y usuarios, este PL extiende a las empresas que ofrecen contratos de préstamo o crédito hipotecario, distintas de las entidades de crédito, obligaciones hasta ahora exigibles en exclusiva a estas últimas, en particular en materia de transparencia de comisiones y tipos e información precontractual de los créditos y préstamos hipotecarios. Así, se les imponen por ello determinadas salvaguardas que incluyen la especial dotación de recursos propios para garantizar su solvencia, la supervisión del Banco de España y el sometimiento al ordenamiento jurídico de la regulación financiera. Además, se articula un régimen jurídico específico al que quedan sometidas las empresas que realicen operaciones de intermediación, con particular detalle para los supuestos de reunificación

de créditos o préstamos. Este tipo de empresas a través de campañas publicitarias agresivas y engañosas intentan convencer a los ciudadanos de los beneficios que conlleva unificar los distintos pagos que tengan en uno solo, aunque la realidad sea muy diferente ya que el cliente verá como se le multiplican los gastos y se le cobran desorbitadas comisiones; eso sí, a cambio de pagar unas cuotas mensuales inferiores pero durante una mayor cantidad de tiempo, lo que al final se traducirá en un encarecimiento de la deuda.

### **1.1. Los créditos concedidos por empresas que no son entidades de crédito.**

El primero de los fenómenos es consecuencia del vertiginoso crecimiento del crédito hipotecario, vinculado al incremento de la demanda en el mercado inmobiliario.

Cuando estos créditos o préstamos hipotecarios son concedidos por las entidades de crédito, sujetas a la supervisión del Banco de España, se cuenta con una regulación específica en materia de subrogación y modificación de préstamos hipotecarios y en materia de transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, contenida, respectivamente, en la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, y en la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios<sup>2</sup>.

Sin embargo, dado que en el ordenamiento español esta actividad no está reservada a las entidades de crédito, cuando dicha actividad se desarrolla por otro tipo de empresas queda sometida únicamente a la legislación general de protección de los consumidores, sin otras exigencias particulares de transparencia ni un marco específico de garantías exigibles por quienes contratan préstamos o créditos hipotecarios con esas empresas.

### **1.2. Los servicios de intermediación del crédito.**

Recientemente han proliferado en nuestro país actividades de intermediación de préstamos que se muestran especialmente activas en lo referente a la agrupación de deudas. Esta actividad, realizada por empresas que no entran dentro de la categoría de entidad de crédito, aunque de auge reciente en nuestro país, está muy presente en otros

---

<sup>2</sup> La actual Orden de 5 de mayo de 1994 sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios establece en su art. 1.1 un ámbito de aplicación restringido del concepto de préstamo hipotecario a los préstamos que:

1. Que se trate de un préstamo hipotecario y la hipoteca recaiga sobre una vivienda.
2. Que el prestatario sea persona física.

3. Que el importe del préstamo solicitado sea igual o inferior a 150.023 euros, o su equivalente en divisas.

Esta restricción tiene como efecto que una norma cuya finalidad es ampliar la protección al consumidor mediante la introducción de medidas de transparencia en la información, tenga un alcance muy limitado por dos cuestiones: En primer lugar se restringe su aplicación a la figura jurídica de los préstamos hipotecarios (donde se produce la entrega del principal del préstamo al acreedor) excluyendo de esta manera a los créditos hipotecarios (donde el deudor puede agotar o no el límite del principal del crédito). Esta situación ha permitido que las entidades financieras hayan diseñado productos específicos mediante créditos para eludir las obligaciones de transparencia que establece la Orden, en especial, la oferta vinculante que es un elemento esencial que permite la adecuada comparación entre ofertas al consumidor y asegura la competencia entre entidades. Además de convertirse en un obstáculo a la subrogación estos créditos.

países, donde una parte importante de los préstamos que conceden las entidades son objeto de intermediación.

Ambas actividades, desarrolladas con los necesarios niveles de transparencia y profesionalidad, pueden ser útiles a los consumidores que decidan contratar estos servicios al posibilitar una búsqueda más eficiente de los créditos y préstamos disponibles en el mercado, al tiempo que estas entidades permiten que los consumidores ganen poder de negociación frente a los prestamistas, pudiendo así acceder a mejores condiciones en los préstamos que contratan. Debido a que hasta ahora estas actividades están sometidas exclusivamente a la legislación mercantil y civil y a las normas generales de protección de los consumidores y usuarios, este PL viene a establecer una regulación específica que, sin afectar los potenciales beneficios que puede reportar a los consumidores, establece un marco transparente en las relaciones de éstos con las empresas que les ofrecen contratos de préstamo o crédito hipotecario o de servicios de intermediación para la celebración de cualquier tipo de contrato de préstamo o crédito.

## **2. Disposiciones comunes.**

### **2.1. Ámbito de aplicación.**

El artículo 1 delimita el ámbito de aplicación del PL desde un punto de vista objetivo y subjetivo.

Por razón de la actividad, el PL es de aplicación a la concesión de créditos o préstamos hipotecarios bajo la forma de pago aplazado, apertura de crédito o cualquier otra forma equivalente de financiación y la prestación de servicios de intermediación financiera, mediante la presentación, propuesta o realización de trabajos preparatorios para la celebración de contratos de préstamo o crédito, incluida la puesta a disposición de tales contratos a los consumidores para su suscripción. Ambas actividades se ubican funcionalmente en el ámbito de los estamentos financieros de crédito y estarán supervisadas tanto en su actividad como ante posibles reclamaciones por el Banco de España.

Desde un punto de vista subjetivo se limita a las empresas que no sean entidades de crédito<sup>3</sup>. Se excluye, pues, a las entidades de crédito, sometidas a las normas de ordenación y disciplina de crédito y supervisadas por el Banco de España y se respeta el régimen actualmente vigente en materia de crédito al consumo, venta a plazos de bienes muebles y comercialización a distancia de servicios financieros. En cambio, no se hace mención a la legislación financiera. En caso de conflicto prevalecerá la norma que contenga un régimen más preciso de control de las actividades o suponga una mayor protección de los consumidores y usuarios.

El consumidor y usuario, definido en el PL, es la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional (concepto coincidente con el art. 3 TRLCU). Esto es, que interviene en las relaciones de consumo con fines privados,

---

<sup>3</sup> No prosperó la enmienda número 5 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que propuso que los agentes financieros sean considerados a los efectos de esta ley intermediarios financieros y que las actividades de intermediación en la concesión de préstamos o créditos hipotecarios sean supervisadas por el Banco de España.

contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros.

## **2.2. Los Registros públicos de Empresas.**

Al objeto de garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, se impone la obligación de inscripción de las empresas en los registros públicos que a tal efecto se creen por las COMUNIDADES AUTÓNOMAS correspondientes a su domicilio social (art. 3). Esta previsión es perfectamente constitucional en la medida en que la reserva del artículo 149.1.8.a CE no cubre los registros de personas jurídicas. Por ello no cabe hacer ningún reproche competencial, desde la perspectiva de ese precepto, a las normas de las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones, fundaciones o cooperativas que prevén y reglamentan registros en los que deben inscribirse, a unos u otros efectos, esas entidades<sup>4</sup>.

Por otra parte, se suprime la previsión legal, contenida en la redacción inicial del PL, dirigida a permitir que las comunidades autónomas puedan dejar de crear sus registros autonómicos y que permitiera en dichos casos que la inscripción registral de empresas fuese asumida por el registro estatal, toda vez que resulta contrario al orden de distribución competencial (también aplicable a la D.T. única.3 del PL).

Asimismo se contempla la creación de un Registro estatal, que se cree en el Instituto Nacional de Consumo (art. 3.2). La D.F. tercera del P.L. habilita al Ministerio de Sanidad y Consumo para desarrollar lo dispuesto en el art. 3, concediendo un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la Ley, para la constitución del Registro Estatal<sup>5</sup>. Este Registro se nutrirá de la información facilitada por las comunidades autónomas y por las inscripciones de empresas extranjeras. En el Registro estatal figurarán los datos identificativos de la empresa y de la entidad aseguradora o bancaria con la que haya contratado el seguro de responsabilidad civil o aval bancario.

Estos registros serán públicos y de acceso gratuito e incluirán la información actualizada que faciliten las empresas.

---

4 El Grupo Parlamentario Popular sostuvo en la aprobación de la Ponencia: “Nosotros consideramos que es el Estado el competente para establecer este registro. ¿Por qué? El registro que se crea con esta norma debe depender de las autoridades económicas del Estado porque es la autoridad competente para el control de las entidades que actúan en el sistema financiero. ¿Para qué? Para la salvaguarda y estabilidad del mismo, de acuerdo con lo señalado en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, y además otras muchas disposiciones concordantes que regulan nuestro sistema financiero. ¿Para qué fundamentalmente? Para que no existen estas dos categorías de ciudadanos que establece esta ley: unos ciudadanos de primera, que tienen todo el amparo, y unos ciudadanos de segunda. Siguiendo la línea argumental que he venido desarrollando hasta este momento, la autoridad competente para la vigilancia y control de estas empresas, insisto, debe ser estatal. La que quieran: el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, esa nueva agencia que tienen en preparación, la que sea, pero debe ser una autoridad estatal para la protección de los consumidores”.

5 La enmienda núm. 37 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP) señala: No debe ser el Ministerio de Sanidad y Consumo el responsable de constituir el Registro estatal, sino que debe depender de las autoridades económico-financieras, porque son quienes conocen el sector, quienes están preparados, quienes amparan a aquellos consumidores que pueden actuar en las entidades financieras ortodoxas; y si no, se deja en desamparo a una parte muy importante de la sociedad.. Además, se considera que el plazo de tres meses es más adecuado a la hora de defender los derechos de los consumidores.

El círculo de colaboración, imprescindible para el funcionamiento de los registros, entre las distintas Administraciones públicas y las empresas del sector, se cierra con el establecimiento de la obligación de éstas de facilitar a aquéllas información veraz y comprobable<sup>6</sup>.

La creación de registros de control de la actividad ha sido una cuestión controvertida debido a que el Registro es una figura anómala en el ámbito de la defensa y la protección de las personas consumidoras<sup>7</sup>. Si bien los registros de actividades son instrumentos adecuados para controlar los temas de seguridad o salud (cuando la actividad que se desarrolla, puede tener una implicación en estos ámbitos), o bien en temas de ordenación de actividades (comerciales, turísticas, industriales, etc.) no es tan evidente en relación a la defensa de los derechos de las personas consumidoras, ya que en la práctica se ha demostrado que no son mecanismos que puedan garantizar esta actividad. De hecho, incluso podría ser contraproducente, ya que los registros de actividades pueden ser escollos para que los empresarios puedan desarrollar su actividad (prohibidos, de otro lado, por la Directiva de Servicios de la UE) y comportan trabajos adicionales para la administración pública (que además deberán destinar los recursos pertinentes) y, en definitiva, no garantizan de ninguna forma que estos empresarios cumplan las obligaciones que les incumben respecto a los consumidores. Además se debe añadir que, si bien la Directiva de Servicios en el mercado interior 2006/123/CE excluye de su ámbito de aplicación los servicios financieros, atendiendo que esta Ley considera que estos servicios no tienen carácter financiero quedaría plenamente afectado por la directiva y, consecuentemente, la incumpliría en lo que se refiere a la creación de un registro constitutivo para el inicio de la actividad por parte de las empresas que ofrezcan servicios de intermediación crediticia, ya que es uno de los requisitos prohibidos por el artículo 14.8 de la directiva citada<sup>8</sup>. En otro orden de cosas, es necesario indicar que este registro pueda verse afectado por las prescripciones de la Directiva de Servicios citada, ya que si bien ésta excluye de determinadas prescripciones a los servicios financieros [(art. 2.b)], desde el momento en que se esta configurando este "doble régimen" y, por tanto, se permite a entidades no financieras

---

6 Enmienda núm. 38 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió (GPCIU): Entre la información que las empresas estarán obligadas a facilitar al Registro se incluirán sus cuentas anuales auditadas. La actividad profesional de concesión de créditos debe contar con unos requisitos mínimos de control, que se encuentran plenamente justificados desde la perspectiva de la estabilidad financiera y de la protección de los recursos de terceros que, de uno u otra forma, tendrán que ser captados por estas empresas a partir de un determinado volumen de crédito, ya que no es previsible que en este caso la financiación pueda proporcionarse sólo con recursos propios. Entre estos requisitos debe figurar, en todo caso, el control del volumen de actividad de las empresas, lo que ha de instrumentarse mediante la obligación de depósito de sus cuentas anuales auditadas en el Registro Estatal o de la Comunidad Autónoma en el que se encuentren inscritas.

7 Enmienda número 2 en el Senado del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP).

<sup>8</sup> La Directiva establece en su artículo 14.8 la prohibición de estar escrito previamente en un registro y por tanto cuando el artículo 3.1 de la Ley exige la obligación previa de inscripción en un registro, difícilmente se puede sostener que este artículo sea compatible con el espíritu y la letra de la Directiva citada.

que presten el servicio y recaiga todo el control a consumo, pasarían estar afectadas de lleno por la Directiva.

### **2.3. Obligaciones de transparencia en relación con los contratos (art. 4).**

El PL contempla obligaciones de transparencia en la información precontractual, de forma que las empresas deban tener a disposición de los consumidores en los establecimientos abiertos al público u oficinas en que presten sus servicios, gratuitamente, las condiciones generales de la contratación que utilicen. Los consumidores no tendrán que afrontar ningún gasto ni asumir compromiso alguno por su recepción. Esta información, además, debe estar disponible en las páginas web, si éstas disponen de ella, y en los establecimientos abiertos al público en que presten sus servicios. Igualmente se garantiza la accesibilidad a la información de las personas con discapacidad (art. 4). Con ello se pretende añadir criterios de accesibilidad para personas con discapacidad y personas mayores, cumpliendo con la Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Los consumidores y usuarios discapacitados no verán garantizada la protección de sus legítimos intereses económicos si los formatos en los que se difunde la información no contienen pautas de accesibilidad que puedan situarles en igualdad de condiciones frente a otros consumidores sin discapacidad.

### **2.4. Obligaciones de transparencia en relación con los precios (art. 5).**

Se imponen también obligaciones de transparencia en relación con los precios de forma que, aunque existe libertad de tarifas y comisiones, con las limitaciones legales de general aplicación en materia de cláusulas abusivas (Ley de usura y TRLCU), se declara que las empresas no podrán aplicar cantidades superiores a las que deriven de las tarifas correspondientes y que las comisiones deberán responder a servicios efectivamente prestados o a gastos ocasionados. En ningún caso podrán cargarse cantidades superiores a las que deriven de las tarifas ni comisiones o gastos por servicios no aceptados o solicitados en forma expresa por el consumidor, en consonancia con los arts. 62.3 y 87.6 TRLCU.

En relación con el régimen de compensación por amortización anticipada<sup>9</sup>, el PL establece con claridad que a los préstamos o créditos hipotecarios concedidos a partir del 9 de diciembre de 2007 les serán únicamente exigibles las compensaciones previstas en 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, esto es, la compensación por desistimiento y, en su caso, la compensación por riesgo de tipo de interés. A los préstamos concedidos con anterioridad le será de

---

<sup>9</sup> En el art. 5.2.a) habla de "amortización anticipada" de la legislación del mercado hipotecario. Concepto que se reitera en el art. 17.4. Sin embargo dicho concepto ha sido eliminado por dicha legislación. La comisión por amortización anticipada ha sido suprimida para los contratos de crédito o préstamo hipotecario formalizados con posterioridad al 10 de diciembre de 2007, estableciéndose en su lugar un régimen de compensación por desistimiento y compensación por riesgo de tipo de interés en los arts. 8 y 9 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.

aplicación, si así lo prevé el contrato, el régimen contenido en la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.

En los préstamos hipotecarios sobre viviendas, la comisión de apertura se devengará de una sola vez, y comprenderá todos los gastos de estudio, de concesión o tramitación del préstamo. Dicha comisión de apertura incluirá, si se trata de un préstamo en divisas, cualquier comisión por cambio de moneda.

Además, se exige que las tarifas y gastos repercutibles se recojan en un folleto, que las empresas deberán remitir a los registros antes de su aplicación. Obsérvese que el art. 5.5 no se pronuncia sobre el carácter vinculante del folleto y la entrega obligatoria a petición del consumidor, exigiendo únicamente la disponibilidad para los consumidores, y no solo para los clientes (en consonancia con las obligaciones que establece el art. 6 en relación con el tablón de anuncios en las dependencias). Tampoco obliga el precepto a incluir la información sobre el derecho de desistimiento en el folleto (lo que sí prevé para el tablón de anuncios en el art. 6.1 in fine).

Además, se exige que las empresas dispongan de un tablón de anuncios en los establecimientos abiertos al público con el contenido previsto en el art. 6 de la Ley: existencia y disponibilidad del folleto de tarifas, referencia a la existencia de mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos, normativa de protección de consumidores, el derecho a ofertas vinculantes, entre otros, y demás extremos que determinen las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias<sup>10</sup>. Entre esa

---

<sup>10</sup> Enmiendas núm. 3 y 11 en el Senado del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP): El proyecto de ley establece una regulación que va más allá de las competencias de la Administración General del Estado, puesto que si se trata de regular la contratación con los consumidores se debería limitar a este aspecto. Se puede admitir que regule la información previa al contrato con carácter general, incluso que regula la fianza o el aval.

Por el contrario, ralla la inconstitucionalidad por vulneración de competencias de las comunidades autónomas, la regulación de aspectos que sólo afectan a la actividad de los «establecimientos comerciales», como lo son las indicaciones que han de constar en el tablón de anuncios o la información que se ha de dar a los establecimientos. En definitiva, bajo la regulación de la contratación, se esconde una verdadera regulación de la actividad comercial respecto de las obligaciones de las personas consumidoras y usuarias, reservada por los estatutos de autonomía a la competencia de las comunidades autónomas.

A menudo se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre este aspecto, y ha determinado que la aplicación de estos preceptos del artículo 149 no puede, al final, vaciar de contenido las competencias en materia de defensa de los consumidores que han asumido las Comunidades Autónomas. Los apartados 1 (condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en los derechos y deberes constitucionales) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), son "cajones de sastre" que a menudo se interpretan de forma amplia por el Estado. En este caso, es obvio que la regulación de cómo han de ser los tableros de anuncios o las comunicaciones comerciales de los establecimientos sobrepasan estos ámbitos básicos de política económica general o de los derechos y deberes constitucionales; y a la vez privan de cualquier margen de maniobra en la regulación por parte de las Comunidades Autónomas de los establecimientos comerciales en sus relaciones con los consumidores, en su propio territorio. El apartado 11, (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros) también supera el ámbito competencial del estado, ya que como se ha dicho, el proyecto de ley deja claro que no es de aplicación a las entidades financieras. Y, en todo caso, en lo referente al mercado de crédito, el estado puede fijar las bases, pero no la regulación exhaustiva de la actividad en todos sus aspectos. Los apartados 6 y 8 reflejan una vez más la tendencia del Estado a considerar que toda regulación de carácter civil lo mercantil le corresponde. El apartado 6 deja al margen las particularidades de las comunidades autónomas y el apartado 8 se refiere a las «bases de las obligaciones contractuales». A menudo, por parte del estado, se ha confundido lo que son «bases de las obligaciones contractuales», con el que es la

información del tablón de anuncios se encuentra la relativa al derecho de desistimiento por ser uno de los elementos fundamentales de la protección de los consumidores.

Cuando por razones físicas no pueda figurar toda la información en formato accesible en el tablón de anuncios, se sustituirá en este mismo formato por una comunicación relativa a la disponibilidad de la misma en otro lugar del establecimiento, cumpliendo con la Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

### **2.5. Seguro de responsabilidad civil o aval bancario.**

Las empresas deberán contratar, con carácter previo a su inscripción en los Registros mencionados, un seguro de responsabilidad civil o aval bancario que cubra las responsabilidades en que pudieran incurrir frente a los consumidores. Las prestaciones de dicho seguro, cuya suma asegurada mínima se determinará reglamentariamente mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, estarán exclusivamente destinadas a atender los perjuicios causados a sus clientes derivados de la realización de los servicios propios de la actividad de intermediación o concesión de créditos o préstamos hipotecarios (art. 7).

### **2.6. Prueba.**

Asimismo, se exige a las empresas que prestan estos servicios la carga de la prueba sobre el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta Ley (art. 8).

### **2.7. Régimen sancionador.**

En cuanto al régimen sancionador, el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la Ley constituye infracción en materia de protección de los consumidores y usuarios, sancionándose por las autoridades competentes conforme a lo previsto en la legislación autonómica. El PL se remite para la determinación de la Administración pública competente a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, el cual es no aporta ninguna novedad sobre el tema. Lo que de verdad podía y debía haberse esperado del legislador estatal del Texto Refundido de la Ley de Consumidores, y un cometido para el que indudablemente estaba investido de competencias, era la determinación de la Administración competente y de la ley aplicable cuando las conductas tipificadas como infracciones se desarrollen o se manifiesten o se proyecten sobre distintas Comunidades Autónomas. No lo ha hecho, y se ha limitado a repetir en el art. 47.2 la regla preexistente, según la cual las infracciones se entenderán cometidas

---

regulación exhaustiva de los contratos. No parece que esta confusión sea acorde con el espíritu y letra de la Constitución, de los estatutos y de la interpretación que de estos textos hace el TC.

Es decir, nada puede impedir, de conformidad con la constitución, que las comunidades autónomas regulen determinadas relaciones contractuales, siempre que respeten las «bases de las obligaciones» estatales y la normativa de la UE al respecto. Si esta no fuera la interpretación, la Constitución hubiera hablado de «competencia exclusiva en la regulación de los contratos» o no hubiera citado «bases» (como pasa en los apartados 2, 3, 4 o 5 del mismo artículo: Defensa, Relaciones Internacionales, Administración de Justicia. En conclusión, el proyecto de ley excede lo que son las competencias del Estado, con unos argumentos constitucionales que no ni corresponde con lo que en su momento los legisladores constitucionales y estatutarios quisieron regular.

“en cualquiera de los lugares en que se desarrollan las acciones u omisiones constitutivas y además en todos aquéllos en que se manifieste la lesión o riesgo”. En consecuencia, en las infracciones difusas se declaran competentes todas las Comunidades Autónomas afectadas, y no se establece regla de preferencia o de orden. Ni tan siquiera se atreve el legislador estatal a introducir una modesta regla de prioridad temporal en la instrucción, ni a idear otro mecanismo cualquiera que impida que se produzcan situaciones de sanciones bis in idem.

El incumplimiento de la obligación de inscripción en el Registro Estatal será considerado como infracción muy grave, siendo competente para la imposición de las sanciones el INC, en aplicación de los arts. 51 y 52 TRLCU.

### **2.8 Resolución extrajudicial de conflictos.**

Las empresas podrán someter sus conflictos con los consumidores a arbitraje de consumo, mediante su adhesión al Sistema Arbitral de Consumo, conforme al Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero. En cambio, no se prevé la posibilidad de los consumidores de acudir a los órganos previstos en la legislación sobre protección de los clientes de servicios financieros para resolver sus conflictos con la entidades de crédito, a pesar de no son incompatibles con el recurso al Sistema Arbitral del Consumo. Así, no se prevé que las empresas sujetas a la Ley cuenten con un servicio de atención y defensor del cliente en los términos de la Orden ECO/734/2004, que desarrolla la Ley 44/2002, de 22 de noviembre.

### **2.9 Acciones de cesación.**

La Ley prevé la posibilidad de ejercitar las acciones de cesación frente a las conductas contrarias a la Ley que lesionen los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores. La finalidad de dicha acción es obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta contraria a la Ley y prohibir su reiteración futura. También podrá ejercitarse para prohibir la realización de una conducta cuando ésta haya finalizado al tiempo de ejercitar la acción, si existen indicios suficientes que hagan temer su reiteración de modo inmediato.

La legitimación que ofrece el PL está en consonancia con lo dispuesto en el art. 54 TRLCU, si bien un poco más restrictiva pues no reconoce legitimación el PL que comentamos a las entidades de otros Estados miembros de la Comunidad Europea constituidas para la protección de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios que estén habilitadas mediante su inclusión en la lista publicada a tal fin en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. El motivo de esta exclusión es que no se debe permitir que, fuera de la legislación europea, armonizada, las acciones de cesación puedan ser interpuestas por entidades foráneas, que, sin asumir la reciprocidad, intervengan decisivamente en asuntos que afectan a entidades y consumidores españoles.

### **3. Actividad de contratación de préstamos o créditos hipotecarios.**

El capítulo II del PL aborda la regulación de las obligaciones a las que se deben ajustar las empresas que realizan la actividad de concesión de créditos o préstamos hipotecarios en las comunicaciones comerciales y la publicidad, que deberá mencionar la tasa anual equivalente mediante un ejemplo representativo, y ello siempre que indiquen el tipo de

interés o cualesquiera cifras relacionadas con el coste del préstamo o crédito, así como aquellos otros extremos que siendo compatibles con la legislación sobre prácticas comerciales, determinen las comunidades autónomas (art. 12.1).

Cuando la comunicación comercial se refiera a agrupación de créditos en uno solo, deberá facilitarse información de forma clara, concisa y destacada de cualquier gasto relacionado con la agrupación (art. 12.2). El precepto se hace eco de la idea de que las obligaciones de transparencia en la comunicación comercial se extiendan no sólo a las entidades que ofrecen servicios de intermediación sino también a aquellas que ofrecen la concesión de préstamos o créditos hipotecarios en los términos del art. 1.1 a).

Además, se prohíbe hacer referencia a la reducción de la cuota mensual a pagar, sin mencionar expresamente el aumento del capital pendiente y el plazo de pago del nuevo crédito. De esta forma se evita la publicidad claramente engañosa que algunas entidades de reunificación de créditos han venido realizando de forma importante en los últimos años.

Se exige que las empresas que concedan préstamos o créditos hipotecarios entreguen a los consumidores un folleto informativo y gratuito con el contenido mínimo del anexo I de la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios. El consumidor podrá conservar en su poder el folleto, aunque finalmente opte por no concertar el préstamo con la empresa.

El folleto indicará los gastos preparatorios de la operación, tales como asesoramiento, tasación, comprobación de la situación registral del inmueble, u otros que sean a carga del consumidor aun cuando el préstamo no llegue a otorgarse, así como los demás extremos que determinen las comunidades autónomas. Dicha información sólo es vinculante cuando la empresa efectúe directamente la prestación del servicio. La información sobre el resto de gastos indicará expresamente el carácter orientativo de aquéllos que estén sujetos al resultado de la negociación y a las condiciones concretas de la operación que se contrate. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en materia de publicidad y prácticas desleales.

Respecto de la información previa al contrato (art. 14), se establecen, como novedad, las informaciones que la empresa debe facilitar al consumidor, con una antelación mínima de cinco días naturales a la firma del contrato y, en todo caso, antes de que asuma cualquier obligación derivada de la oferta o del contrato de préstamo, sobre la propia empresa, sobre el producto o servicio ofrecido y sobre el contrato. Esta información previa incluye elementos esenciales para la adopción de una decisión informada y responsable, tales como la descripción de las principales características de los contratos y el precio total que debe pagar el consumidor. Esta información se facilitará por escrito o en cualquier soporte de naturaleza duradera que permita la constancia de la fecha de su recepción por el destinatario y su conservación, reproducción y acceso a dicha información. La Ley explicita la gratuidad del suministro de información de forma previa a la asunción de obligaciones por parte del consumidor.

El incumplimiento de los requisitos relativos a la información previa podrá dar lugar a la invalidez de los contratos, de acuerdo a lo previsto en la legislación civil, sin perjuicio de la integración de los contratos (arts. 61 y 65 TRLCU). Las comunidades autónomas podrán establecer cualquier otra información que la empresa deba comunicar de forma previa al contrato, en ejercicio de las competencias en materia de consumo que ostentan las mismas.

También se establecen algunas reglas respecto de la tasación del bien y otros servicios accesorios, de forma que en los supuestos en los que la empresa concierte o efectúe directamente la tasación del inmueble u otro servicio preparatorio de la operación que sea por cuenta del consumidor, se indicará la identidad de los profesionales seleccionados al efecto, así como las tarifas de honorarios aplicables, debiendo entregar al consumidor el servicio contratado si el crédito o préstamo hipotecario no llega a formalizarse, o una copia en caso contrario (art. 15).

Tras la tasación del inmueble y las oportunas comprobaciones sobre la situación registral de la finca y la capacidad financiera, las empresas vendrán obligadas a efectuar una oferta vinculante de préstamo o crédito al consumidor o, en su caso, a notificarle la denegación del mismo. La oferta se formulará por escrito, especificando las condiciones financieras correspondientes a las cláusulas señaladas en el anexo II de la Orden de 5 de mayo de 1994, vendrá 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 se ha considerado oportuno que el consumidor conozca cómo es la tabla de amortización desde que recibe la oferta, desglosando qué parte de la cuota mensual se corresponde con el principal y cuál con los intereses durante toda la vida del crédito o préstamo. Y ello porque no pretende imponerse a estas entidades no financieras obligaciones que tampoco se exigen para las entidades financieras (vgr. a estas no se les exige la tabla de amortización en los casos de interés variable).

En el documento que contenga la oferta vinculante se hará constar de forma destacada el derecho del consumidor, en caso de que acepte la misma, a examinar el proyecto de documento contractual, con una antelación de tres días, en el despacho del notario autorizante (art. 16).

Respecto al contrato de préstamo o crédito hipotecario, se establece que deberán cumplir las condiciones previstas en la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios. En todo caso, los contratos incluirán los derechos que correspondan a las partes en orden a la modificación del coste total del crédito. Se extienden a las empresas las obligaciones que ya cumplen las entidades de crédito respecto del contenido de las escrituras públicas en las que se formalicen los préstamos hipotecarios.

Por su parte, las empresas tienen que satisfacer las exigencias sobre los índices o tipos de referencia, que ya cumplen las entidades de crédito, y que se recogen, en el caso de préstamos hipotecarios a tipo de interés variable, en la citada Orden de 5 de mayo de 1994:

- a) Que no dependan exclusivamente de la propia empresa, ni sean susceptibles de influencia por ella en virtud de acuerdos o prácticas conscientemente paralelas con otras empresas o entidades.
- b) Que los datos que sirvan de base al índice sean agregados de acuerdo con un procedimiento matemático objetivo.

No será necesaria la notificación individual al consumidor de las variaciones experimentadas, en el caso de préstamos hipotecarios, en las siguientes circunstancias:

- a) Que se haya pactado la utilización de un índice o tipo de referencia oficial de los previstos en la disposición adicional segunda de la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios.

b) Que el tipo de interés aplicable al préstamo esté definido en la forma prevista en las letras a) o b) del número 1 de la cláusula 3ª bis del anexo II de la Orden de 5 de mayo de 1994.

En el caso de amortización anticipada de préstamos se estará a lo dispuesto por la legislación especial (Ley 2/1994, de 30 marzo, de subrogación y modificación de préstamos hipotecarios)<sup>11</sup>.

Las escrituras públicas en las que se formalicen estos préstamos contendrán, debidamente separadas, las cláusulas financieras que se ajustarán a lo dispuesto en el Anexo II de la Orden de 5 de mayo de 1994.

Se impone un deber de control de la legalidad a Notarios y Registradores cuando el préstamo o crédito no cumpla la legalidad vigente y, especialmente los requisitos establecidos por la presente Ley (art. 18). En particular, los Notarios deberán:

a) Comprobar si existen discrepancias entre la información previa al contrato, las condiciones financieras de la oferta vinculante del préstamo o del crédito y las cláusulas jurídicas y financieras del documento contractual, advirtiendo al consumidor de las diferencias que, en su caso, hubiera constatado y de su derecho a desistir de la operación. Esta obligación se justifica por las diferencias desde el punto de vista financiero entre crédito y préstamo, considerando la necesidad de que las obligaciones de información a cargo de los notarios se extiendan a ambos instrumentos (también para las letras c), d), e) y f) del art. 18.2).

b) En el caso de préstamo o crédito a tipo de interés variable, advertir expresamente al consumidor cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

1.º Que el índice o tipo de interés de referencia pactado no sea uno de los oficiales a los que se refiere la disposición adicional segunda de la Orden de 5 de mayo de 1994.

2.º Que el tipo de interés aplicable durante el período inicial sea inferior al que resultaría teóricamente de aplicar en dicho período inicial el tipo de interés variable pactado para períodos posteriores.

3.º Que se hubieran establecido límites a la variación del tipo de interés. En particular, cuando las limitaciones no sean semejantes al alza y a la baja, el notario consignará expresamente en la escritura esa circunstancia, advirtiendo de ello a ambas partes, salvo que resultara de aplicación lo dispuesto en el artículo 84 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes complementarias, en cuyo caso procederá conforme lo indicado en dicho precepto.

c) En el caso de préstamos o créditos a tipo de interés fijo, comprobar que el coste efectivo de la operación que se hace constar a efectos informativos en el documento se corresponde efectivamente con las condiciones financieras del préstamo o crédito.

d) En el caso de que esté prevista alguna cantidad a satisfacer al prestamista con ocasión del reembolso anticipado del préstamo o crédito, o que dichas facultades del consumidor se limiten de otro modo o no se mencionen expresamente, consignar expresamente en la escritura dicha circunstancia, y advertir de ello al consumidor.

---

<sup>11</sup> Modificada por 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 (BOE núm. 294, de 08-12-2007, pp. 50593-50614). En concreto, se ha modificado la redacción de los artículos 2, 4, 8 y 9.

e) En el caso de que el préstamo o crédito esté denominado en divisas, advertir al consumidor sobre el riesgo de fluctuación del tipo de cambio.

f) Comprobar que ninguna de las cláusulas no financieras del contrato implican, para el consumidor, comisiones o gastos que debieran haberse incluido en las cláusulas financieras.

La decisión del Registrador por la que deniegue la autorización del préstamo o crédito deberá efectuarse mediante escrito motivado. Dicha decisión será recurrible ante la DGRN.

#### **4. Actividades de intermediación.**

Respecto de la actividad de intermediación, debe subrayarse el hecho de que este PL no aborda en el capítulo III el régimen jurídico de los contratos sobre los que se intermedia, por lo que si, por ejemplo, la intermediación recae sobre un préstamo al consumo, el régimen jurídico de tal contrato de préstamo continúa rigiéndose por lo que establezca la Ley 7/1995, de 23 de marzo, y ello tanto si el contrato de préstamo es otorgado por una empresa o por una entidad de crédito. Es decir, lo que regula el capítulo III de este PL es el régimen jurídico de la transparencia de los propios contratos de intermediación celebrados por empresas.

Así, en materia de comunicaciones comerciales y publicidad, además de señalar que siempre que indiquen el tipo de interés o cualesquiera cifras relacionadas con el coste del préstamo o crédito, la publicidad deberá cumplir las exigencias establecidas por la normativa aplicable al préstamo o crédito sobre el que recae el asesoramiento o intermediación, se establecen otras previsiones, tales como que las empresas deberán indicar en sus comunicaciones comerciales y publicidad de forma expresa que la actividad que se promociona es de intermediación en la concesión de préstamos, el alcance de sus funciones y representación, precisando, en particular, si trabaja en exclusiva con una entidad de crédito o empresa o vinculada con varias entidades de crédito u otras empresas, o como intermediarios independientes.

Son intermediarios de crédito independientes las empresas que, sin mantener vínculos contractuales que supongan afección con entidades de crédito o empresas que comercialicen créditos o préstamos, ofrezcan asesoramiento independiente, profesional e imparcial a quienes demanden su intervención para la obtención de un crédito o préstamo. Se presume, en todo caso, que ha existido asesoramiento independiente, profesional e imparcial cuando se presenten las tres ofertas vinculantes previstas en el artículo 22.4.

Además, en el caso de que la comunicación comercial se refiera a la agrupación de distintos créditos o préstamos en uno solo, deberá facilitarse, de forma clara, concisa y destacada, cualquier tipo de gastos relacionados con la citada agrupación. Además, se prohíbe hacer referencia a la reducción de la cuota mensual a pagar, sin mencionar de forma expresa el aumento del capital pendiente y el plazo de pago del nuevo crédito (art. 19.4).

Respecto de la información previa al contrato, se establecen las informaciones que la empresa debe facilitar al consumidor, con una antelación mínima de quince días a la firma del contrato, sobre la propia empresa, sobre el servicio ofrecido y sobre el contrato de intermediación. Esta información previa incluye elementos esenciales para la adopción de una decisión informada y responsable, tales como la descripción de las

principales características de los contratos y el precio total que debe pagar el consumidor (art. 20).

Este PL contempla específicamente el derecho de desistimiento en los contratos de intermediación. Así, se establece que deberá otorgarse al consumidor un derecho de desistimiento en los catorce días naturales siguientes a la formalización del contrato, sin alegación de causa alguna y sin penalización (arts. 6 y 21.2) (frente a los siete días del art. 71 TRLCU).

Para una mayor seguridad jurídica del consumidor y asegurar el principio de transparencia y el derecho de información que ha de regir las relaciones para con los consumidores y usuarios dicha información tendrá carácter vinculante y se prestará por escrito o en cualquier soporte de naturaleza duradera que permita la constancia, conservación, reproducción y acceso de la información y de la fecha de recepción de la misma por el destinatario (art. 20.2).

El incumplimiento de los requisitos relativos a la información previa y al suministro de información podrá dar lugar a la invalidez de los contratos, sin perjuicio de la integración de los contratos conforme a los arts. 61 y 65 TRLCU. Las comunidades autónomas podrán exigir reglamentariamente cualquier otra información.

Los contratos de intermediación se harán constar por escrito o cualquier otro soporte duradero que permita su constancia, y se formalizarán en tantos ejemplares como partes intervengan, debiéndose entregar a cada una de ellas su correspondiente ejemplar debidamente firmado. Los contratos deberán recoger el contenido relativo a la información previa a que se refiere el art. 20.

Se regulan también obligaciones adicionales en la actividad de intermediación, de manera que las empresas que trabajen en exclusiva para una entidad de crédito u otra empresa, no podrán percibir retribución alguna de los clientes (art. 22.1). Este precepto tiene el riesgo de que los propios Bancos se constituyan en intermediarios de ellos mismos para, de esta forma, eludir obligaciones fundamentalmente de orden laboral. Quizás hubiera sido más conveniente indicar que las empresas de intermediación que sean propiedad de entidades de crédito, estén participadas por éstas al extremo de otorgarles el control de las mismas o ejerzan una influencia dominante, no puedan ejercer de intermediarios entre la entidad de crédito correspondiente y los clientes.

Las empresas independientes sólo podrán percibir retribución cuando se haya pactado el importe de la remuneración mediante documento en papel u otro soporte duradero y se prohíbe a las empresas percibir de los clientes o las empresas el precio o los fondos que constituyan el contrato principal.

Asimismo, los intermediarios independientes estarán obligados a seleccionar entre los productos que se ofrecen en el mercado los que mejor se adapten a las características que el consumidor les haya manifestado, presentándoles, al menos, tres ofertas vinculantes de entidades de crédito sobre cuyas condiciones jurídicas y económicas asesorará al consumidor. Sin duda alguna, la exigencia de tres ofertas vinculantes supondrá el encarecimiento del proceso.

## **5. Derecho Transitorio.**

Finalmente la Ley regula pormenorizadamente el régimen transitorio de adaptación a los requisitos exigibles, los títulos competenciales que amparan su promulgación, las facultades de desarrollo y su entrada en vigor.

Así, las empresas que desarrollen las actividades incluidas en la Ley y no cumplan los requisitos establecidos en relación con las comunicaciones comerciales y publicidad (arts. 12 y 19), deberán adaptarse en el plazo de tres meses a partir de su entrada en vigor.

Las exigencias relativas a las obligaciones de transparencia de los contratos, información previa al contrato, requisitos de forma y contenido de los contratos, así como las obligaciones en materia de tasación y servicios accesorios, régimen de compensación por amortización anticipada y comisión de apertura en préstamos sobre vivienda (arts. 4, 5, 14, 15, 16, 17, 20 y 21) resultarán exigibles en las relaciones precontractuales y en los contratos que se celebren a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Las exigencias sobre transparencia de precios y el tablón de anuncios (arts. 5 y 6), resultarán exigibles transcurridos 3 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Una vez constituidos los Registros de empresas, éstas deberán proceder a su inscripción en el plazo de 3 meses siguientes a su constitución.

Las empresas cuyo domicilio social esté situado en una Comunidad Autónoma que haya optado por no crear el registro público autonómico en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, deberá inscribirse provisionalmente en el Registro estatal en el plazo de 3 meses, sin perjuicio de que el Registro estatal transfiera los datos al Registro autonómico competente cuando se proceda a su constitución.

## **6. Valoración final.**

A modo de conclusión, puede señalarse que el presente PL tiene por objeto impulsar una normativa que completase el marco regulador del sector financiero, reconociendo así el papel de esas entidades (empresas que sin ser entidades de crédito conceden créditos y préstamos y de intermediación del crédito) y la necesidad de una mayor regulación en favor de los consumidores, haciéndose eco de la iniciativa del Senado, por unanimidad, en febrero de 2007, dirigida al Gobierno para que regulara esta realidad.

El PL desea mejorar la protección de los consumidores y a ayudarles en su libertad de elegir, sobre todo cuando, ante la dificultad y la rigidez de un sistema, optan por otro absolutamente legal, con toda su responsabilidad, u optan por buscar la mejor opción de crédito, o pretenden, con lógica, una simple reunificación de deudas. Si la ley era oportuna cuando la banca abría sus puertas, mucho más lo es ahora cuando las condiciones se han hecho mucho más imposibles, pero la gente sigue viviendo y sigue necesitando crédito.

Por ello creo que se trata de un buen texto que amplía garantías a los consumidores, facilita soluciones a la gente y regula una actividad real y necesaria. Por ejemplo, los consumidores dispondrán de la información precontractual durante al menos quince días previos a la firma, incluidas las principales características y el coste total, así como comisiones, etcétera; en los casos de reagrupación, constarán la TAE, la tasa anual equivalente, y las características del crédito propuesto; no podrán cargarse cantidades superiores a las que se derivan de las tarifas explicitadas; la información básica será pública en las páginas web, en los tablones de anuncios y a través de los métodos de que se disponga; la identidad de los tasadores y sus tarifas serán conocidas; habrá un registro público de las empresas, que deberán contratar un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera adecuada con entidad autorizada. El proyecto también

prevé específicamente el derecho de desistimiento en los contratos de intermediación, ejercitable durante los catorce días siguientes a la formalización del contrato y sin alegación de causa alguna ni penalización. Por supuesto, también se habilitará la resolución extrajudicial de conflictos.

No obstante, de la lectura de dicho PL se observan algunas ausencias:

- La Ley descarta la obligación de su constitución en establecimiento financiero de crédito cuando la concesión de préstamos constituya la actividad principal de la empresa, tanto para las entidades que a la entrada en vigor de esta ley ya cumplan con alguno de los requisitos previstos del artículo 1, como para las que se adapten en los plazos señalados anteriormente<sup>12</sup>. La finalidad de esta constitución es la de evitar que la norma pueda eludirse a través del ejercicio de la actividad en forma fraccionada, mediante el desarrollo de la misma en régimen de franquicia o cualquier otro similar.

- Con relación a las obligaciones de transparencia en relación con los precios, hubiera sido una buena oportunidad para actualizar la "Ley de usura" al objeto de aplicarla a todas las relaciones de crédito o préstamo con una definición precisa y, para su aplicación, estableciendo el porcentaje máximo para establecer un tipo de interés como usurario<sup>13</sup>. La legislación actual sólo permite al Juez, una vez apreciada y realizada la calificación de usuario del crédito, declarar la nulidad del contrato con la devolución del capital. Podría haberse otorgado al consumidor la posibilidad de conservar el contrato

---

12 Enmienda núm. 15 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP): Cuando ésta no sea la actividad principal de la empresa deberán constituirse en establecimientos financieros de crédito siempre que concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

- que su cifra de negocio supere los dos millones de euros o,
- que operen en más de una Comunidad Autónoma.

Asimismo, cuando la actividad de referencia se efectúe a través de franquicias o modalidades análogas, la cifra de negocio establecida en la letra a) se entenderá referida al total de las correspondientes a todas las franquicias.

<sup>13</sup> La enmienda 23 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds propone actualizar y regular convenientemente la conocida como Ley de Usura. Es una reclamación del Consejo de Consumidores y Usuarios y la consideramos importante. Entendemos que es una buena oportunidad para actualizar la normativa -es una ley de 1908- y para aplicarla a todas las relaciones de crédito o préstamo con una definición precisa y con la fijación de un porcentaje máximo a la hora de considerar lo que es un tipo de interés usurario.

En el mismo sentido se pronunció la enmienda en el Senado núm. 10 del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP) quien propuso un proyecto de Ley de reforma de la Ley de 23 de julio de 1908, de nulidad de los contratos de préstamos usurarios, con las siguientes orientaciones básicas:

- Delimitar objetiva y precisamente lo que se considera un préstamo o crédito con tipos de interés usurarios, estableciendo para su aplicación un índice determinado periódicamente en los Presupuestos Generales del Estado.
- Establecer los efectos sobre el contrato de préstamo o crédito de la utilización de tipos de interés usurarios, otorgando al consumidor la posibilidad de elegir entre la nulidad del contrato, devolviendo sólo el capital prestado, o su revisión con una nueva tasa de interés.
- Crear procedimientos procesales especiales para los consumidores que se vean afectados por la concesión de préstamos o créditos con condiciones usurarias que agilicen su resolución, y reduzcan gastos y formalidades.

de tal forma que el Juez declare la nulidad de la cláusula que convierte en usuraria a la tasa de interés e integre el contrato con una nueva tasa de interés. Por último, para este tipo de situaciones, es necesario que los procedimientos judiciales se desarrollen de forma rápida y sumaria, con reducción de gastos y formalidades.

- La Ley omite incluir una nueva sección sobre los límites al sobreendeudamiento familiar<sup>14</sup>. Se entiende que no procede imponer un límite de capacidad a estas empresas dado que dicho límite no se impone en otras actividades.

- La Ley no contempla la recomendación por parte del Gobierno a las entidades financieras que asuman el esfuerzo de reunificar las deudas de los clientes que así lo soliciten cobrando comisiones de gestión y tipos de interés adecuados. Tampoco se prevé el impulso del Gobierno, con el concurso de las distintas Administraciones Públicas y en especial a través de las oficinas municipales de información al consumidor, del proceso de información para proceder a la reunificación de deudas.

---

<sup>14</sup> La enmienda 24 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, plantea la necesidad de establecer límites legales al crédito hipotecario para contribuir a una nueva política de vivienda, considerando que en la pasada coyuntura económica expansiva el crédito hipotecario para la financiación de la compra de viviendas sin límite legal alguno ha ocasionado una espiral inflacionista en sus precios. Evidentemente una medida como la propuesta no se puede entender de forma aislada y debería acompañarse de otra política fiscal con relación a la vivienda, con una política legislativa diferente en materia de suelo y con políticas públicas que incrementaran el parque de vivienda protegida, el alquiler social y la movilización de la vivienda vacía hacia el alquiler. De la misma manera, no será posible hacer de la vivienda un derecho constitucional real, y no meramente formal, sin una reforma de la financiación de las Corporaciones Locales. Todo este conjunto de medidas harían de España un país más «centroeuropeo o escandinavo» en materia de vivienda. Ninguna de las medidas por sí sola tiene capacidad de hacer la vivienda, un derecho constitucional, accesible y digno a la ciudadanía. Pero todas ellas, de forma conjunta, sí que pueden tener esta virtualidad.

En parecido sentido se pronuncia la enmienda en el Senado núm. 13 del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), proponiendo la adición de una nueva Sección IV bis. Límites al sobreendeudamiento familiar. Artículo veinticinco bis.

1. Las operaciones de préstamo a que se refiere esta Ley cuando tengan por finalidad financiar, con garantía de hipoteca inmobiliaria, la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas no podrá concederse por las entidades referidas en la Sección I de esta Ley: --desde la entrada en vigor de esta Ley hasta el 31 de diciembre del año 2009 por un plazo de amortización superior a los 25 años.

--desde el 1 de enero del año 2010 hasta el 31 de diciembre del año 2011 por un plazo de amortización superior a los 20 años.

--a partir del 1 de enero del año 2012 por un plazo de amortización superior a los 15 años.

2. Las referidas operaciones de préstamo no podrán concederse por las citadas entidades: --desde la entrada en vigor de esta Ley hasta el 31 de diciembre del año 2009 cuando el pago mensual conjunto de intereses y devolución del principal supere el 40% de los ingresos personales o familiares de los obligados en las operaciones de crédito hipotecario.

--desde el 1 de enero del año 2010 hasta el 31 de diciembre del año 2011 cuando el pago mensual conjunto de intereses y devolución del principal supere el 35% de los ingresos personales o familiares de los obligados en las operaciones de crédito hipotecario.

--a partir del 1 de enero del año 2012 cuando el pago mensual conjunto de intereses y devolución del principal supere el 30% de los ingresos personales o familiares de los obligados en las operaciones de crédito hipotecario”.

La subida de los tipos de interés y la situación financiera en la que se encuentran muchos hogares, con la obligación de destinar un alto porcentaje de los ingresos al pago de créditos en especial hipotecarios, está originando que un gran número de familias empiecen a tener problemas para llegar a final de mes. El escaso esfuerzo que realizan tanto los Bancos como las Cajas de Ahorro para facilitar la reunificación de las distintas deudas que tengan sus clientes en una sola cobrando tipos de interés adecuados, ha favorecido la proliferación de un tipo de empresas dedicadas a gestionar la reunificación o refinanciación de deudas que han conformando un sector excesivamente opaco. Este y pretende aumentar la protección de los consumidores y usuarios que contratan los servicios de estas empresas, pero se propone, además, que el Gobierno apoye tanto una información transparente sobre este tema, como el que las entidades financieras faciliten la reunificación de las deudas.

- Se ha considerado excesivo y abusivo imponer la obligación a de las entidades que menciona el art. 1 de evaluar la solvencia del consumidor y crédito responsable sobre la base de una información suficiente facilitada por el consumidor y por la consulta en las bases de datos correspondientes. De la misma forma en caso de que las partes acordasen la ampliación del importe total del crédito o préstamo, con posterioridad a la celebración del mismo, las entidades estarían obligadas a actualizar la información sobre la solvencia del consumidor. Reglamentariamente se determinarían las condiciones en las que las entidades deberán realizar estas consultas, las bases de datos sobre las que se realicen, la forma de proporcionar la información a las mismas y la protección de los datos de los consumidores sobre quienes se realice la consulta.

Tal y como se establece en el considerando (26) de la Directiva 2008/48/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CE del Consejo, "En un mercado crediticio en expansión, en particular, es importante que los prestamistas no concedan préstamos de forma irresponsable o sin haber evaluado previamente la solvencia del prestatario, y que los Estados miembros lleven a cabo el control necesario para evitar tales comportamientos, así como los medios necesarios para sancionar a los prestamistas en caso de que ello ocurra".

Por ello hubiera sido necesario incorporar en similares términos a los del artículo 8 de la Directiva 87/102/CEE de crédito al consumo, la obligación a todos los que contratan o intermedian en la concesión de créditos, con independencia de su naturaleza jurídica, la obligación de que, de forma previa a la concesión del crédito, se tomen las medidas adecuadas para garantizar que se tiene un adecuado conocimiento del nivel de solvencia del consumidor, para evitar la concesión de éstos a personas que objetivamente no pueden pagarlos y prevenir situaciones de sobreendeudamiento que no benefician al consumidor ni al sistema financiero.