

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16720 *Pleno. Sentencia 119/2018, de 31 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 27-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. Competencias sobre protección al consumidor y ordenación del crédito: nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a la información previa a la oferta vinculante.*

ECLI:ES:TC:2018:119

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 27-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. Han comparecido el Gobierno y la Asamblea de Madrid. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 2 de enero de 2013, el Abogado del Estado, actuando en nombre y representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los preceptos legales autonómicos mencionados en el encabezamiento de esta resolución.

El escrito del recurso, a efectos de la suspensión inmediata y automática de las disposiciones legales autonómicas controvertidas, se abre con la invocación expresa de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional (LOTC). Se exponen las razones que seguidamente se sintetizan en defensa de la pretensión anulatoria ejercitada.

a) En lo que ahora interesa, el escrito se abre con un epígrafe rubricado «objeto del recurso». En él se indica que los preceptos legales autonómicos impugnados contravendrían las bases estatales en la materia, constituidas por la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.

Recuerda el Abogado del Estado que la ley impugnada se dice dictada en el ejercicio de la competencia legislativa autonómica sobre protección de los consumidores (art. 27.10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid). Y añade que el contenido de la ley presenta «importantes incongruencias con la normativa estatal básica», tanto porque omite determinadas disposiciones de carácter básico como porque reproduce normas estatales careciendo de todo título normativo en la materia de referencia. La colisión entre unas y otras normas debiera resolverse acotando la sedicente exclusividad del título competencial autonómico, en la línea apuntada por la STC 31/2010, FFJJ 59 y 64. Al decir de la representación procesal del Presidente del Gobierno, esa resolución arrojaría, la constatación de una inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración del orden constitucional de competencias resultante de la desatención de las normas básicas estatales en la materia.

En cuanto a la reproducción de normas estatales por el legislador autonómico careciendo de título material para ello, el Abogado del Estado invoca la doctrina acerca de las denominadas *leges repetitae* que se sentó en la STC 341/2005, FJ 9.

b) Aborda a continuación el Abogado del Estado la exposición de la «distribución competencial en materia de derechos de los consumidores». Una exposición que arranca de la STC 15/1989, FJ 1, donde ya se advertiera de la inconveniencia de inferir la total carencia de competencias por el Estado de la ausencia de referencias a la protección de los consumidores en el artículo 149.1 CE. Según dijo entonces este Tribunal, «como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre "defensa del consumidor y del usuario" corresponden a determinadas Comunidades Autónomas».

En esta ocasión, la competencia estatal de contraste es la relativa a las bases de ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 CE), cuyo alcance tanto objetivo como subjetivo, se ha puesto de relieve en una amplia doctrina sintetizada en la STC 235/1999. En cuanto al alcance subjetivo, este Tribunal ha hecho hincapié en que comprenden la totalidad de entidades de crédito (SSTC 48/1988, FJ 2, y 96/1996, FJ 19), poniendo de relieve las eventuales consecuencias sistémicas que pueden derivarse de la pérdida de solvencia de una sola de las entidades que participan en el mercado financiero español. Por lo que hace al ámbito objetivo, en la STC 235/1999 se recuerda que las bases en materia bancaria han de contener «tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los distintos intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de [su] actividad» (FJ 3). La doctrina constitucional también ha admitido que estas bases se establezcan no solo en normas legales o reglamentarias sino incluso en actos ejecutivos en atención a la interdependencia de las entidades que actúan en el mercado financiero.

En el artículo 27.10 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid asume la competencia para «el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución» de la materia «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 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». De modo que en la asunción misma de la competencia autonómica ya se subraya la potencialidad condicionante de la normativa estatal aludida en este precepto estatutario.

Como colofón a este epígrafe, alude el Abogado del Estado a «la negativa afectación que la Ley autonómica objeto de recurso supone al principio de unidad de mercado», un principio del que el Estado se erige en garante (STC 42/1981, FJ 2) y que representa el presupuesto necesario de la distribución de competencias en materia económica (STC 1/1982, FJ 2). La doctrina del Tribunal Constitucional ha procurado en todo momento no poner obstáculos a la flexibilidad con la que debe afrontarse en tantas ocasiones la intervención pública sobre la economía, y en particular la intervención

unitaria que corresponde a las instancias centrales del Estado. Pues bien, la norma autonómica impugnada actúa sobre un ámbito particularmente delicado, como es el sistema financiero y lo hace omitiendo «extremos esenciales de [la] legislación básica de transparencia [lo que] entraña un perjuicio muy grave al principio de unidad de mercado en cuanto obliga a las entidades que otorguen préstamos hipotecarios a desarrollar sus contratos de manera diferente en la Comunidad Autónoma de Madrid respecto al resto del territorio del Estado, imponiéndoles deberes de información de distinto alcance y en formatos diferentes».

c) Pasa seguidamente el Abogado del Estado a examinar el «carácter básico de la normativa financiera de protección de los consumidores» y lo hace respecto tanto de la Ley 2/2009 como de la Orden EHA/2899/2011. El carácter formalmente básico quedaría garantizado, al decir siempre del Abogado del Estado, con la lectura de las disposiciones finales segunda y cuarta, respectivamente, de la ley y la orden ministerial de referencia. Se detiene en especial a exponer los títulos habilitantes que legitimaron el dictado de la Orden EHA/2899/2011, con particular referencia a los apartados 2 y 3 del artículo 48 de la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito y el artículo 29 de la Ley de economía sostenible. En cuanto al carácter materialmente básico, subraya que junto con las circulares aprobadas por el Banco de España, los productos financieros se rigen por una amplia normativa que atiende a los requisitos de transparencia y protección al cliente, a la que considera de plena aplicación la doctrina sentada en la STC 155/1996, FJ 5, que incardina este tipo de normas en el título competencial «ordenación del crédito, banca y seguros», por ser más específico que el referido a la protección del consumidor. A este mismo fin, la protección de la transparencia, sirve la Orden EHA/2899/2011, que incluye una serie de normas que incrementan sustancialmente las obligaciones de transparencia de las entidades de crédito en aspectos clave para su funcionamiento (comisiones y tipos de interés aplicables, información precontractual y contractual que debe suministrarse a los clientes, comunicaciones a estos, reglas de información y procedimentales específicas en los préstamos y créditos hipotecarios...). Esta misma orden ministerial introdujo una serie de normas tendentes a proteger la solvencia de las entidades de crédito y que giran en torno al principio de «préstamo responsable» (cita como ejemplo las obligaciones de información sobre la capacidad económica del cliente que debe satisfacer la entidad crediticia antes de formalizar cualquier contrato de crédito o préstamo). Las obligaciones de transparencia atienden a la defensa del consumidor pero también a la protección de la solvencia de las entidades de crédito y, a su través, del entero sistema financiero.

Por su parte, la Ley 2/2009 extiende esas mismas normas de transparencia a intermediarios financieros que no ostenten la condición de entidades de crédito. Las exigencias de la Ley 2/2009 y la Orden EHA/2899/2011 de elaborar fichas estandarizadas de información persiguen que los consumidores reciban información que les permita comparar con facilidad los costes de los préstamos hipotecarios en las distintas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que estas puedan dictar normas más protectoras. También benefician a las entidades de crédito, que no deben elaborar fichas individualizadas por comunidades autónomas. Apunta finalmente el Abogado del Estado que la Unión Europea se encontraría en proceso de elaboración de una directiva de homogeneización de las obligaciones de información en los diferentes Estados miembros a fin de estandarizar la regulación de protección de los consumidores en el ámbito hipotecario.

d) Expone seguidamente el Abogado del Estado las razones que le llevan a concluir la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados.

En cuanto al artículo 2 de la Ley autonómica, contiene una definición de «consumidor» que limita la protección que dispensa la norma territorial en función de la actividad que realicen, excluyendo a quienes, al contratar un préstamo, actúen en el ejercicio de su actividad empresarial o profesional. Frente a esta limitación, se destaca la mayor amplitud de la Orden EHA/2899/2011, de donde se deduce que la normativa estatal se aplica a la información relativa a préstamos y créditos hipotecarios con independencia del tipo de cliente que contrate el

producto bancario. De modo que el ámbito de protección dispensado por la Ley autonómica es menor que el previsto por la normativa estatal, cuyas garantías aminora en clara contravención del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

El artículo 3 de la Ley controvertida regula la «información previa a la oferta vinculante» de formalización de crédito o préstamo con garantía hipotecaria, precisando en su apartado primero el contenido de dicha información en términos menos detallados que los establecidos en el artículo 21 de la Orden EHA/2899/2011 para la «ficha de información precontractual», regulada en su anexo I. También el artículo 14 de la Ley 2/2009, se refiere a estas obligaciones de información en términos igualmente más protectores de los intereses de los clientes que los contenidos en la normativa autonómica. Se trata de un precepto que reproduce la normativa básica estatal, omitiendo extremos esenciales de esta y definiendo un régimen menos garantista, que rebaja la protección dispensada a los consumidores. Entiende el Abogado del Estado que resulta de plena aplicación la doctrina de las SSTC 61/1993 y 62/1993.

Por su parte, el artículo 4 regula la «oferta vinculante» en términos no coincidentes con el artículo 23 de la Orden EHA/2899/2011 y 16 de la Ley 2/2009 (que remite a la orden de 5 de mayo de 1994, ahora sustituida por la Orden EHA/2899/2011 tantas veces citada). En la normativa estatal, entre el otorgamiento de la ficha de información precontractual y la realización de la oferta vinculante se introduce un trámite intermedio: la entrega de la ficha de información personalizada (Orden EHA/2899/2011). Por su parte, el artículo 16 de la Ley 2/2009 establece un plazo mínimo de validez de diez días para la oferta vinculante. El contraste de estas normas estatales con el precepto legal autonómico pone de manifiesto que esta contiene un régimen menos protector, pues no incluye previsión alguna sobre la ficha de información personalizada ni sobre el plazo que tiene el consumidor para analizar la oferta.

A la «información contractual» se dedica el artículo 5 de la Ley de la Comunidad de Madrid. Según el Abogado del Estado, su apartado primero se opone a la regulación del «acto de otorgamiento» contenida en el artículo 30.2 de la Orden EHA/2899/2011. Nuevamente el contraste entre ambos preceptos pone de manifiesto la menor protección dispensada por el legislador autonómico.

Los artículos 7, 8 y 9 establecen el régimen sancionador de la Ley en términos que tampoco se acomodan a la normativa básica estatal (art. 14 de la Orden EHA/2899/2011). La discrepancia no se justifica porque los tipos infractores se definan en función de la protección adicional establecida por el legislador madrileño pues la Ley de la Comunidad de Madrid 1/2012 es, al decir del Abogado del Estado, menos garantista que la normativa estatal. Al no aplicarse exclusivamente a disposiciones de desarrollo de lo básico, este régimen sancionador incurre en un vicio de inconstitucionalidad que determina su nulidad.

Finalmente, afronta el Abogado del Estado el examen de la constitucionalidad de los preceptos impugnados desde la perspectiva de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE (legislación mercantil y civil, respectivamente). Al respecto reproduce extensamente el fundamento jurídico 18 de la STC 71/1982, para llegar a la conclusión de que los artículos 3, 4 y 5 de la Ley autonómica «en tanto establecen los extremos que deben hacerse constar en las informaciones que se suministren al consumidor en la contratación de créditos y préstamos con garantía hipotecaria introducirían una regulación en materia contractual de manera contraria a la competencia estatal, rompiendo la necesaria uniformidad que exige la unidad de mercado al impedir la existencia de una regulación uniforme en todo el territorio del Estado». Al insertarse en los títulos competenciales estatales antes identificados, su inclusión en una ley autonómica representa una extralimitación competencial y conlleva su nulidad.

2. Por providencia de 15 de enero de 2013, el Pleno de este Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado al Congreso de los Diputados, Senado, Comunidad y Asamblea de Madrid, por conducto de sus respectivos Presidentes. Igualmente, tuvo por invocado el artículo 161.2 CE, a los efectos establecidos en el artículo 30 LOTC y acordó la publicación de la incoación del

recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», requiriendo al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, aportase el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, emitido según lo dispuesto en el artículo 22.6 de su Ley Orgánica.

3. La Letrada de la Comunidad de Madrid presentó, el 21 de enero de 2013, un escrito de personación y solicitud de apertura del incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión derivada de la invocación del artículo 161.2 CE.

4. El día 25 de enero de 2013 se recibió escrito del Presidente del Congreso de los Diputados dando por personada a la Cámara en el presente proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Escrito de idéntico tenor dirigido por el Presidente del Senado se registró en este Tribunal el siguiente día 30 del mismo mes y año.

5. El escrito de alegaciones de la Letrada de la Comunidad de Madrid, actuando en nombre de su Gobierno, se presentó el 5 de febrero de 2013. Solicita la letrada autonómica la desestimación del recurso con fundamento en los siguientes argumentos:

a) Analiza, como cuestión previa, la distribución competencial en materia de consumo. Cita al efecto el principio rector del artículo 51 CE y la asunción de competencias por la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 27.10 de su Estatuto de Autonomía (desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución). Al amparo de este título, la Asamblea de Madrid aprobó la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, así como la Ley 1/2012, objeto de este proceso constitucional.

La letrada autonómica coincide con la parte actora en la caracterización de la materia que nos ocupa como «plurisdisciplinar» y en la necesidad de tener presente la STC 15/1989. También conviene en identificar como normas básicas estatales de contraste la Ley 2/2009, que persigue salvaguardar los intereses de consumidores y usuarios que contraten créditos o préstamos hipotecarios con empresas que no tengan la condición de entidades de crédito; entidades que, en este punto, se rigen por la Orden EHA/2899/2011, que constituye la otra norma estatal básica de contraste.

b) Realiza a continuación la letrada autonómica una serie de consideraciones generales sobre el recurso de inconstitucionalidad. La rúbrica de este epígrafe anuncia la identificación de una «falta de impugnación de concretas tachas de inconstitucionalidad a los preceptos impugnados», que posteriormente se concreta en la afirmación de que el recurrente «no expone tacha alguna de inconstitucionalidad sobre ninguno de los preceptos impugnados, al margen de una alegación genérica e inconcreta de no respeto a la normativa básica estatal».

c) Sostiene la Letrada de la Comunidad de Madrid que al no haberse concretado contradicción alguna entre la legislación básica y la autonómica impugnada, «no cabe hablar de vulneración de dicha legislación básica y, por ende, de inconstitucionalidad de la Ley madrileña». Reprocha al recurso el haberse centrado exclusivamente en cuestiones de técnica legislativa y supuestas omisiones de las que no se deriva la inconstitucionalidad de la norma autonómica controvertida. A este respecto, apunta que las disposiciones básicas adolecerían también de una deficiente técnica legislativa pues las normas de contraste tienen un rango jerárquico muy distinto (ley y orden ministerial) y generan inseguridad para el ciudadano (consumidor en la Ley 2/2009 y cliente en la Orden EHA/2899/2011).

Sostiene también que el recurso es contradictorio pues al tiempo que defiende la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan medidas adicionales de protección de los consumidores, invoca el principio de unidad de mercado para negar esta misma posibilidad. Y ello sin olvidar que el basamento del recurso no es otro que la imputación de simples omisiones en la norma autonómica cuestionada. La habilitación competencial para establecer esos niveles complementarios de protección la reconoce la

propia Ley 2/2009 en su artículo 14.4 y en la disposición final tercera. En cuanto a la unidad de mercado, apunta la representante procesal de la Comunidad de Madrid que «exige... un mínimo común denominador, pero no una uniformidad absoluta de la regulación».

d) Dedicada seguidamente su atención la Letrada de la Comunidad de Madrid a «la deficiente argumentación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto». En este punto denuncia la indefensión que le ocasionaría la forma como está redactado el escrito de demanda, donde la parte actora se limita a reproducir los preceptos estatales de contraste e imputar a los autonómicos un vicio de inconstitucionalidad sin precisar en ningún momento el defecto del que adolecen. Concluye, por ello, que el Abogado del Estado no ha levantado la carga argumental que pesa sobre quien denuncia la inconstitucionalidad de una norma legal [SSTC 112/2006, FJ 19, y 204/2011, FJ 2 b)]. Añade que el recurso incurre en incongruencia pues si bien solicita la nulidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9 de la Ley impugnada, se detiene exclusivamente a considerar algunos apartados o incisos de dichos preceptos.

e) Tras lo expuesto, aborda la letrada autonómica la impugnación de cada uno de los preceptos legales controvertidos.

En el caso del artículo 2, únicamente se controvierte su apartado a) por limitar el ámbito subjetivo de la norma madrileña a los consumidores, lo que representaría, al decir del Abogado del Estado, una disminución del nivel de protección dispensada por el Estado. Olvida en este punto el Abogado del Estado que la ley autonómica se dicta en ejercicio de la competencia específica de defensa de los consumidores, en los términos del texto refundido de la Ley general para defensa de los consumidores y usuarios y la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre, sobre derechos de los consumidores, es decir, personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito o con un propósito distinto del profesional o empresarial; ámbito subjetivo coincidente, por lo demás, con el de la Ley estatal 2/2009. Es cierto que la Orden EHA/2899/2011 utiliza un concepto —el de «cliente»— más amplio, para cuya protección también se hallaría habilitada la Comunidad de Madrid a la vista del artículo 48.3 de la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito, pero es igualmente cierto que el legislador autonómico ha optado por un desarrollo estricto de su competencia sobre defensa de los consumidores. Al no coincidir el ámbito subjetivo con el de la orden ministerial de referencia, carece de toda consistencia el alegato de que el legislador dispensa una protección menor a un sector de la clientela que se ha de regir exclusivamente por la normativa básica estatal (la tantas veces citada Orden EHA/2899/2011).

Sobre el artículo 3 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2012, apunta la letrada autonómica que en el escrito rector de este recurso la denuncia se limita al apartado primero de este precepto legal. Defiende, en todo caso, que este artículo comprende toda la información detallada en la normativa básica. «Así, la finalidad del préstamo, la periodicidad de los pagos, el tipo de interés o la amortización anticipada, son cuestiones que, sin ninguna duda, se corresponden con las obligaciones que el consumidor contraerá y con las condiciones contractuales, aspectos ambos que deben figurar en la información previa según el artículo 3 c) madrileño». A mayor abundamiento, sugiere que el instrumento normativo idóneo para el establecimiento de obligaciones pormenorizadas no es la ley sino el reglamento, como igualmente viene a entender el legislador estatal (el art. 14.4 de la Ley 2/2009 remite en este punto a lo que determinen «reglamentariamente» las comunidades autónomas). En conclusión, «ni existe ni se ha acreditado de contrario —en realidad, tampoco se ha aducido— una antinomia entre la regulación estatal y la autonómica, máxime cuando los cuatro apartados del artículo 3 de la Ley madrileña comprenden la totalidad de aspectos exigidos por la equivalente estatal (anexo I de la Orden de 2011)». No hay, por consiguiente, una regulación del régimen de transparencia en la contratación hipotecaria «propio completo y autónomo», como defiende el Abogado del Estado, sino la sola definición de una protección complementaria.

En cuanto al artículo 4, señala la letrada autonómica que el inciso final —«en todo caso, la oferta deberá contener todas las menciones previstas en la normativa vigente de aplicación»— supone la incorporación imperativa del anexo II de la orden ministerial

de 2011, lo que incluye la ficha de información personalizada y el plazo para analizar la oferta, por lo que no hay contradicción alguna. Como tampoco cabe confundir omisión de determinados contenidos normativos básicos, no reproducidos por la ley autonómica, con contradicción o antinomia.

Por lo que respecta al artículo 5, el recurso se centra en su apartado primero, al que se achaca contravenir la orden de 2011 al disminuir la protección que esta dispensaría a los consumidores. Para la letrada autonómica, el recurso se basa en un juicio de intenciones fundado sobre la distinta literalidad empleada en una y otra norma (en particular, se habla de «proyecto de documento contractual» y «proyecto de escritura pública», respectivamente). Defiende el Abogado del Estado que documento contractual y escritura pública no son documentos equivalentes ni gozan de las mismas garantías, olvidando el papel que desempeñan en este punto los notarios.

La constitucionalidad de los artículos 7 a 9 se defiende a partir de la validez de los preceptos sustantivos, de modo que nada cabría oponer a las disposiciones sancionadoras, de carácter estrictamente instrumental o accesorio. Desde la perspectiva competencial, estos preceptos concretan el régimen protector de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid (este mismo sistema normativo es el seguido por el artículo 9 de la Ley 2/2009, que considera la vulneración de sus normas como infracción en materia de consumo o efectos del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios).

Para concluir, indica que la mención de las competencias en materia de legislación civil y mercantil representa una incoherencia en el texto del recurso, que hasta ese momento asumía la competencia autonómica en materia de protección de los consumidores, en las que, al menos en principio, subsumía los preceptos legales impugnados.

Tras solicitar la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, se reitera por otrosí la petición de levantamiento de la suspensión de los preceptos legales autonómicos recurridos.

6. El 6 de febrero de 2013, el Letrado de la Asamblea de Madrid presentó el escrito de alegaciones de esta cámara parlamentaria.

a) En lo que ahora interesa, arranca sus alegaciones con el análisis del «objeto del recurso». Niega en este punto la radical contradicción de la ley madrileña con las normas básicas aducidas de contraste, como también rechaza que aquella sea irreconciliable con estas. Sostiene que la Ley 1/2012 se mantiene en todo momento dentro de los márgenes propios de las normas de desarrollo de lo básico, respetando la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 291/2005, FJ 7. También rechaza que la Ley de la Asamblea de Madrid desconozca el carácter transversal de la materia «protección de los consumidores» o que ignore la posición de las normas estatales aplicables en este ámbito. A este respecto indica la improcedencia de invocar lo aseverado en el fundamento jurídico 59 de la STC 31/2010, habida cuenta de que el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Madrid no es en absoluto equiparable al artículo 110, sino al 111 del Estatuto de Cataluña, que fue examinado en el fundamento jurídico 60 de esa misma sentencia (un fundamento jurídico que resaltaba la posible compartición de potestades normativas sobre una misma materia, como sucede cuando entra en juego el binomio bases-desarrollo).

Siempre en opinión de la representación letrada de la Asamblea de Madrid, la inconstitucionalidad mediata de los preceptos legales autonómicos denunciada por el Abogado del Estado se basa en una contradicción con las normas básicas estatales que dista mucho de ser insalvable por vía interpretativa (STC 246/2012, FJ 8). Rechaza, igualmente, que la Ley autonómica haya incurrido en la mala práctica de reproducir la normativa básica estatal, pues en los trabajos preparatorios ya se habría puesto buen cuidado para evitar esta peligrosa práctica legislativa. La Ley 1/2012 contiene, cierto es, remisiones a la legislación básica o síntesis de su contenido, pero no reproducciones

incompletas al faltar extremos esenciales de las determinaciones normativas básicas del Estado.

b) Respecto de las competencias en materia de protección de los consumidores, destaca el letrado parlamentario la relevancia del título competencial autonómico, en cuyo ejercicio se ha dictado la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. En particular, señala que, de acuerdo con lo indicado en la STC 31/2010, FJ 70, no es posible sostener que el legislador autonómico deba hacer una salvaguarda expresa de las competencias estatales cuando legisle en la materia. Por lo que atañe a las relaciones de la competencia «defensa del consumidor» con las que versan sobre «ordenación del crédito y la banca», «legislación civil y mercantil», recuerda el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, 723/11, donde se dice que del marco normativo «y de las remisiones normativas que en él se contienen 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».

Hace hincapié el letrado parlamentario autonómico en el hecho de que el escrito rector de este recurso no especifique en qué modo la Ley 1/2012 quebranta el principio de unidad de mercado. Más allá de unos reproches vagos y genéricos, el recurrente no levanta la carga de concretar cómo una ley dictada en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 51 CE (defensa de los consumidores) menoscaba otro valor constitucional (unidad de mercado). Y ello sin olvidar que tal unidad no significa uniformidad (STC 88/1986, FJ 6) pues la distribución de competencias en materia económica permite una pluralidad y diversidad de intervenciones públicas en este ámbito.

c) El recurso contrasta la Ley 1/2012 con la Orden EHA/2899/2011; llama la atención el letrado parlamentario autonómico que «se pretenda contrastar una norma con rango de ley, aprobada por el legislador autonómico en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía, con una Orden que no supone sino... "un complemento reglamentario, y aun ejecutivo", o "una vía distinta de la normativa"». Tras insistir, con prolija invocación de la doctrina constitucional —en particular, la STC 197/1996— en lo discutible que resultaría la invocación casi ilimitada de una orden ministerial como canon de validez de una ley autonómica, el Letrado de la Asamblea de Madrid sostiene que el contraste entre ambas normas arroja consecuencias francamente favorables para la ley madrileña. De una parte, debe estarse a los términos de la habilitación reglamentaria que hallamos en la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito y en la Ley de economía sostenible; de otra, la orden solo puede tener carácter básico en aquello que sea complemento necesario de las normas legales (específicamente, arts. 48 y 29 de las respectivas leyes citadas).

Las bases estatales —en particular, la Ley 2/2009— han tenido muy presente la posibilidad de que las comunidades autónomas dicten normas en la materia, sin que ello suponga invasión de las competencias sobre crédito y banca o legislación civil y mercantil, o que quebrante el principio de unidad de mercado. La Ley 1/2012 persigue una mayor protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores de servicios financieros, aquí de préstamos y créditos hipotecarios, garantizando la transparencia de las transacciones —también en la redacción de los contratos—. El legislador autonómico ha ejercido la competencia que tiene estatutariamente atribuida y ha actuado en el marco de las habilitaciones general (disposición final tercera) y específicas (arts. 12.1, 19.1 o 20.4, entre otros) de la ya mencionada Ley 2/2009, habilitaciones específicas que lo son a las potestades reglamentarias autonómicas. De modo que si el propio legislador estatal ha reconocido la existencia de un ámbito de intervención normativa autonómica, más aun cabe afirmar la concurrencia de una potestad legislativa de desarrollo de lo básico. En cuanto a la eventual aprobación de una directiva europea en la materia, recuerda el letrado parlamentario autonómico la

doctrina constitucional, sintetizada en la STC 28/1991, FJ 5, acerca de la inalterabilidad del régimen de distribución de competencias por el Derecho europeo.

d) El artículo 2 de la Ley controvertida contiene en su letra a) un concepto de consumidor perfectamente acorde con el resultante del artículo 3 del texto refundido de la Ley general de defensa de los consumidores y usuarios, al que específicamente se remite. Sorprende que se le reproche una remisión que parece obligada a la luz del régimen de distribución de competencias en la materia. Por lo demás, es el concepto de consumidor que luce en otras normas estatales (art. 1.1 de la Ley 2/2009 o art. 2.1 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo). De modo que el legislador autonómico se ha decantado por una noción, distinta de la de «cliente», propia de la legislación financiera, pero imprescindible para el ejercicio de la competencia de que se trata. A mayor abundamiento, remitiéndose el legislador estatal —Ley 2/2009, art. 1.3— al texto refundido de referencia, ningún fundamento tiene reprochar al legislador autonómico que haga lo propio. La literalidad del artículo 1.3 de la Ley 2/2009 tiene por virtud no expulsar inmediatamente cualquier precepto que no se atenga en su integridad al concepto de consumidor establecido por el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, sino integrar aquellas definiciones que, sin contradecirla frontalmente, resulten más tuitivas. Otro tanto sucede con el artículo 48.3 de la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito, que sitúa como canon de validez de las normas autonómicas el que otorguen una protección no inferior a la dispensada por el Ministerio de Economía y Hacienda al amparo de la habilitación contenida en el párrafo segundo de ese mismo artículo 48. Si el legislador autonómico hubiera incluido en el ámbito subjetivo a quienes desarrollen una actividad profesional o empresarial, hubiese corrido el riesgo cierto de invadir la competencia sobre legislación mercantil, exclusiva del Estado [STC 133/1987, FJ 4 A)]. Finalmente, el artículo 2.1 de la Orden EHA/2899/2011 se refiere exclusivamente a las personas físicas, en tanto que el precepto legal autonómico menciona las personas físicas y jurídicas, de modo que dispensa una mayor protección.

e) La impugnación del apartado primero del artículo 3 de la Ley se basa en su contraste con el artículo 21.1 de la Orden EHA/2899/2011, que obliga a las entidades de crédito a proporcionar la denominada ficha de información precontractual. Sin embargo, no hay discrepancia entre una y otra previsión, pues la norma autonómica es tanto o más protectora que la estatal:

En el ámbito de las entidades de crédito, ninguno de los elementos de la oferta vinculante de la ley autonómica excluye la información precontractual. La «identificación del tipo de crédito o préstamo a suscribir e identificación de la entidad de crédito o empresa concedente» coincide con la «entidad de crédito» y «características del préstamo» de la ficha. También es una de esas características del préstamo el «importe total estimativo a satisfacer por el crédito o préstamo». Otro tanto sucede con las «obligaciones que el consumidor contraerá». La letra d) es la clave de bóveda de la ley autonómica («De manera destacada deberá incluirse la especificación de si se trata de un préstamo o crédito hipotecario cuya garantía alcanza al valor de la vivienda hipotecada y al resto de los bienes y derechos presentes y futuros del consumidor o bien si, al amparo del artículo 140 de la Ley Hipotecaria, dicha garantía queda limitada únicamente al valor de la vivienda hipotecada, especificando las condiciones financieras de cada una de las opciones»). Esta última previsión permite al consumidor dilucidar si la garantía prestada responde al principio de responsabilidad patrimonial universal del artículo 1911 del Código civil o si se acomoda al artículo 140 de la Ley hipotecaria, extremo de indudable relevancia cuando el consumidor formaliza el crédito o préstamo. En lo demás, disponibilidad temporal de la oferta, tipografía, redacción, constancia de la entrega y recepción de la oferta..., el precepto autonómico resulta acorde con el estatal y no puede sostenerse que dispense una protección menor.

Fuera del ámbito de las entidades de crédito, el término de comparación es el artículo 14.1 de la Ley 2/2009. Las tres primeras letras del precepto autonómico

coinciden con sus correlativas estatales, siendo la letra d) un desarrollo de lo previsto en el artículo 14.1 de la Ley estatal, que remite a la potestad reglamentaria, en términos ya apuntados anteriormente por el letrado parlamentario autonómico. De modo que lejos de hallarnos ante una reproducción parcial de las garantías establecidas por el legislador estatal, nos encontramos ante un precepto legal autonómico que dispensa una protección equivalente en algunos extremos y superior en otros, dictado en ejercicio de la competencia sobre protección del consumidor. No estamos ante un supuesto en el que las bases estatales no consientan una ulterior ampliación, sino en un ámbito que «permite ampliar los elementos de información y los niveles de protección al consumidor, con una redacción que extienda estos haciendo compatible, en caso de ser necesario, el complemento de la normativa básica estatal con la autonómica».

f) El artículo 4 de la Ley 1/2012 entra en contraste con los artículos 16 de la Ley 2/2009 y 23 de la Orden EHA/2899/2011.

Dentro del ámbito de las entidades de crédito, rechaza el letrado parlamentario autonómico el contraste que el Abogado del Estado hace del precepto legal controvertido con el artículo 23 de la orden ministerial citada —una disposición que regula la oferta vinculante, que es algo distinto de la información personalizada que debe figurar en la ficha regulada en el art. 22 de la Orden EHA/2899/2011—, cuando debiera ponerse en conexión con el artículo 22. Un precepto al que puede entenderse hecha la remisión genérica a «la normativa vigente de aplicación» que figura en el artículo 4 de la Ley autonómica. En particular, señala que la ausencia de toda previsión sobre entrega de la ficha personalizada en un primer momento no puede interpretarse en términos que conlleven la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Fuera del ámbito de las entidades de crédito, la regulación del artículo 16 de la Ley 2/2009 es sustancialmente idéntica a la contenida en la Orden EHA/2899/2011, a cuyo anexo II se remite el artículo 16.2. El hecho de que el precepto legal autonómico no reproduzca literalmente la exigencia de que la oferta haya de tener un período de validez mínimo de diez días tampoco debe conducir a apreciar su inconstitucionalidad, cuando una lectura integrada de la disposición con la normativa básica permite entender incluida esa previsión en la remisión genérica que a dicha normativa se hace en el propio precepto legal autonómico. Otro tanto sucede con la previsión relativa al traslado al consumidor de la oferta «por cualquier medio por el que quede constancia de la recepción».

g) El recurso compara el artículo 5.1 de la Ley impugnada con el artículo 30.2 de la Orden EHA/2899/2011; comparación de la que únicamente cabe concluir que se trata de contenidos normativos distintos y que la protección dispensada por el precepto autonómico es mayor que la establecida en la base estatal. El artículo 5.1 se refiere al «proyecto de documento contractual», especie del género «documentos contractuales» al que se hace mención —por contraposición, justamente, con las «escrituras públicas»— en el artículo 29 de la orden de 2011. Pues bien, no cabe duda de que la norma autonómica dispensa una mayor protección pues nada dice sobre la escritura pública sino que extiende el régimen de protección hasta alcanzar el simple proyecto de documento contractual. Tampoco debe olvidarse la importancia de la referencia que en el artículo 5.2 se hace a la necesidad de que el documento en cuestión se ajuste «a la normativa vigente de aplicación», técnica legítima de remisión a las bases estatales.

El artículo 5 no se ciñe al préstamo hipotecario, sino que comprende un mayor número de modalidades contractuales, lo que supone un mayor nivel de protección. Como también incrementa la protección el reconocimiento del derecho del consumidor a obtener copia, la exigencia de que la renuncia se haga ante el notario, o la obligación de que la entidad concedente proporcione una información que en la normativa básica estatal no figura, o a lo sumo se incluye como parte de las obligaciones de los notarios al momento de elevar el contrato a escritura pública.

h) Los artículos 7 a 9 de la Ley 1/2012 son objeto de contraste con la Orden EHA/2899/2011, algo que no deja de llamar la atención del letrado parlamentario autonómico, por la asimetría de rango normativo entre ambos textos. No comparte que el régimen

establecido por el legislador autonómico sea menos garantista, un reproche que en el escrito de demanda se le dirige sin particularización ni justificación alguna.

El establecimiento de un régimen de protección y transparencia más garantista que el recogido en la normativa básica estatal justifica, al decir del letrado parlamentario autonómico, las reglas sancionadoras que se contienen en estos preceptos legales. Se trata de un mecanismo adicional de protección, como claramente se observa con la lectura de los tipos contenidos en el artículo 8. Tanto este precepto como el artículo 7 muestran bien a las claras el carácter accesorio e instrumental del régimen sancionador.

i) El escrito rector de este proceso se cierra con una serie de consideraciones sobre las competencias estatales en materia de legislación civil y mercantil. Una vulneración que no ha tenido lugar porque las normas autonómicas controvertidas no regulan el régimen jurídico sustantivo de los contratos civiles o mercantiles de crédito o préstamo hipotecario. La regulación discutida no afecta a lo contractual sino que se queda a las puertas de la formalización del contrato, contribuyendo a la formación de la voluntad de una parte, la consumidora. Nada de lo controvertido afecta al momento de perfeccionamiento del contrato ni regula ningún tipo contractual específico. A mayor abundamiento, la competencia legislativa autonómica en la materia está expresamente contemplada en el artículo 48.3 de la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

7. Con fecha 8 de febrero de 2013, el Abogado del Estado presentó el dictamen 1427/2012 del Consejo de Estado, dando así cumplimiento a lo requerido por providencia de 15 de enero anterior. El 21 de febrero de 2013 presentó original del informe «Justificación suspensión de la Ley de la Comunidad de Madrid», elaborado por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad.

8. Por nuevo proveído de 11 de febrero de 2013 se confirió a las partes personadas un plazo de cinco días para que alegaran acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos legales autonómicos impugnados en este proceso constitucional.

Evacuado el trámite conferido, se dictó el ATC 124/2013, de 21 de mayo, donde el Pleno de este Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión resultante de la invocación por la parte actora del artículo 161.2 CE.

9. Por providencia de 30 de octubre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, en el presente proceso constitucional el Presidente del Gobierno, y en su nombre y representación el Abogado del Estado, impugna total o parcialmente siete de los nueve artículos que integran la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. El actor achaca a estos preceptos legales autonómicos la infracción del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de protección al consumidor, en conexión con ordenación del crédito; un reproche que no es compartido por las representaciones procesales de las instituciones de la Comunidad de Madrid —Gobierno y Asamblea— que han comparecido en el proceso.

2. A la vista de los términos en que ha discurrido el debate procesal, y que encuentran reflejo en los antecedentes de esta resolución, convendrá dejar sentadas las pautas metodológicas que seguiremos para dar cumplida respuesta a las pretensiones anulatorias ejercitadas por el presidente del Gobierno.

a) Como ya se ha indicado en el fundamento jurídico anterior, se impugnan en este proceso constitucional, en su totalidad o parcialmente, siete de los nueve artículos de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. A saber, del título preliminar, su artículo 2 («Definiciones»); del título I, dedicado a la «información al consumidor», los artículos 3 («Información previa a la oferta vinculante»), 4 («Oferta vinculante») y 5 («Información contractual») y, por último, del título II, donde se contiene el régimen sancionador, los artículos 7 («Potestad sancionadora»), 8 («Infracciones en materia de información al consumidor») y 9 («Sanciones»). Quedan fuera de este proceso constitucional únicamente los artículos 1 («Objeto y ámbito de aplicación» de la ley) y 6 («Información al avalista») y las tres disposiciones finales («Título competencial», «Desarrollo reglamentario» y «Entrada en vigor») que completan la ley autonómica. Pues bien, en aras de la claridad expositiva, al juzgar la constitucionalidad de los preceptos legales controvertidos nos atenderemos a la propia sistemática empleada por el legislador autonómico madrileño y se examinarán por separado los preceptos integrantes de cada uno de los tres títulos en que se divide la Ley madrileña.

b) De acuerdo con lo consignado en su disposición final primera, la Ley madrileña se dicta en ejercicio de la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de «protección de los consumidores» y «dentro del marco de la legislación básica del Estado». Sin embargo, el actor en este proceso constitucional discrepa de esa adecuación al marco de lo básico, pues entiende que los preceptos legales impugnados no se adecúan a las previsiones de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación, con los consumidores, de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Al aprobar aquella, el legislador estatal invocó, como títulos competenciales habilitantes de su acción normativa, los establecidos «en el artículo 149.1.1, 6, 8, 11 y 13 de la Constitución Española» (disposición final segunda de la Ley 2/2009), es decir, las competencias sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, legislación mercantil y civil, ordenación del crédito y económica general. Por su parte, en la disposición final cuarta de la Orden EHA/2899/2011 se señala que «esta orden ministerial se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.6, 11 y 13 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, bases de la ordenación general del crédito, banca y seguro, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente».

Esta diversidad de títulos competenciales invocados y su entrecruzamiento apenas puede sorprender en un ámbito —la defensa del consumidor— definido por su carácter marcadamente pluridisciplinar (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2, y 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), toda vez que el fin tuitivo que singulariza las normas de protección de los consumidores se proyecta sobre materias (aquí, el crédito) o disciplinas jurídicas (destacadamente, la legislación mercantil o civil...) que tienen su propia ordenación competencial; de suerte que la ausencia de un título específico, no impide al Estado actuar en este ámbito. En palabras de la STC 15/1989, «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, 11, 13, 16 y 29 CE, 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». Es justamente

este entrecruzamiento competencial —al que se refiere asimismo la STC 88/1986, de 1 de julio, en cuyo fundamento jurídico 4 se recuerda que la protección del consumidor tiene la consideración de principio rector de la política social y económica ex art. 51 CE, «cuya garantía la Constitución impone a [todos] los poderes públicos»— el que se refleja en la definición que el artículo 27.10 del Estatuto de Autonomía de Madrid hace del título ejercido al aprobarse la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2012. De acuerdo con este precepto estatutario, corresponde a la Comunidad de Madrid «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» la competencia sobre «el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución» de la materia «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 los dispuesto en los artículo 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

En este caso, la discrepancia competencial no atañe tanto al encuadramiento de los preceptos legales autonómicos controvertidos, sobre los que las partes personadas convienen en incardinarlos en la materia «protección del consumidor» en atención al elemento teleológico de las disposiciones normativas que enuncian, cuanto al respeto a esas normas básicas que enmarcan, de acuerdo con el referido precepto estatutario y la doctrina constitucional en la materia, la competencia ejercida por la Asamblea de Madrid. Se trata, por tanto, de un supuesto distinto al enjuiciado en la STC 54/2018, de 24 de mayo, FFJJ 6 y ss., pues lo que allí se discutía era si la regulación autonómica entonces impugnada por el Presidente del Gobierno incidía en el ámbito material de los créditos y préstamos hipotecarios, afectando a las relaciones contractuales privadas, cuestiones que, dados los términos en los que se ha planteado este recurso, no se han discutido aquí.

Se trataría de un caso de inconstitucionalidad mediata, pues la posible inconstitucionalidad de la norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución sino de su examen a la luz de otras normas (infraconstitucionales) dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias. Habremos de decidir, por tanto, en cada caso, si los concretos artículos cuya anulación postula el presidente del Gobierno se atienen o no al marco diseñado por las competencias estatales antes citadas, sin que nos corresponda efectuar valoración alguna sobre su calidad o acierto técnico pues no es este Tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes», en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino «vigilante de su adecuación a la Constitución» (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8).

Como recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3, en los casos de inconstitucionalidad mediata o indirecta «la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 94/2014, de 12 de junio, FJ 2; 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3; 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 28/2017, de 16 de febrero, FJ 4): en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal, debe concluirse que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial (así, SSTC 181/2012, de 15 de octubre, y 132/2013, de 6 de junio).

Además, la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata «no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio

normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10). Conforme a esta doctrina relativa a las *leges repetitae*, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo.

c) Por último, en relación con los instrumentos que han de servirnos para efectuar ese juicio de constitucionalidad, todas las partes personadas convienen en reconocer la naturaleza básica de los preceptos de la Ley 2/2009 y la Orden EHA/2899/2011 ofrecidos como contraste en el escrito rector de este proceso constitucional.

Dada la materia regulada por ambas normas estatales, no cabe sino confirmar su carácter básico. Basta la remisión a la STC 182/2013, de 23 de octubre, cuyos FFJJ 4 y 5 sintetizan la doctrina constitucional relativa a la competencia estatal en materia de fijación de las bases de ordenación del crédito del artículo 149.1.11 CE, para concluir en su incardinación en este título competencial, ya que dichas normas se refieren a la concesión de préstamos o créditos hipotecarios o a la intermediación para la celebración de un contrato de préstamo o crédito (caso de la Ley 2/2009) o a los servicios bancarios prestados por entidades de crédito españolas o sucursales de entidades de crédito extranjeras (supuesto regulado en la Orden EHA/2899/2011).

Por otra parte, desde un punto de vista formal, nada impide contrastar los preceptos impugnados de la Ley de la Asamblea de Madrid con la Orden EHA/2899/2011, pues se trata de verificar la adecuación de la obra normativa del legislador autonómico al marco constitucional y estatutario de distribución de competencias. Esa adecuación precisa comprobar que la acción legislativa se ha formalizado «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 los dispuesto en los artículo 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 27.10 del Estatuto de Autonomía de Madrid). Hablamos, por consiguiente, de un contraste entre normas de ordenamientos jurídicos distintos: el estatal y autonómico, sin que pueda trasladarse sin más la posición jerárquica que ocupen en cada uno de ellos, posición que, en última instancia, dependerá del sistema de fuentes correspondiente y, en particular, del alcance que en la materia presente la reserva de ley o la correlativa posibilidad de que el reglamento complemente lo básico en atención a las necesidades técnicas y a la cambiante realidad sobre la que se opere la acción pública de ordenación.

Con carácter general convendrá recordar que la preferencia por la ley como traducción esencial de la dimensión formal de lo básico (STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 5, en aquella ocasión por referencia a la ordenación básica de los sistemas de gobierno municipal) no impide de suyo la regulación reglamentaria de «alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten ... complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases» (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 11). Planteamiento general que, en el caso de las competencias básicas sobre el crédito, se plasma en una amplia doctrina, sistematizada, en los siguientes términos por la STC 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3: «Por lo que se refiere al contenido de la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, este Tribunal afirmó tempranamente que dichas bases "deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios" (STC 1/1982, fundamento jurídico 3). Igualmente, en lo atinente al alcance o intensidad de dicha competencia, hemos señalado con carácter general que "cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la

preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable" (así, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7; 144/1985, fundamento jurídico 4, 96/1984, fundamento jurídico 3).»

Afirmado así el carácter básico de dichos preceptos, habremos de utilizarlos de parámetro de enjuiciamiento a fin de poder descartar la concurrencia de un vicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta, «por cuanto en este caso resultaba constitucionalmente exigible la adecuación del legislador autonómico a la legislación básica del Estado» (STC 62/1993, de 18 de febrero, FJ 1). Bien entendido, conviene insistir en ello, que no efectuaremos ese juicio desde la perspectiva que ofrece el principio de jerarquía (al que implícitamente aluden las representaciones autonómicas al discutir la posibilidad de que las disposiciones de un reglamento, aquí una orden ministerial, puedan utilizarse para enjuiciar la validez de disposiciones contenidas en una ley formal aprobada por la Asamblea de Madrid), sino el principio de competencia que exige, aquí, confrontar el conjunto de normas básicas dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias con las normas específicamente controvertidas emanadas de la mencionada Asamblea de Madrid.

3. Del título preliminar de la Ley autonómica controvertida se impugna la letra a) del artículo 2, que contiene la siguiente definición de consumidor; «toda persona física o jurídica que, de acuerdo con el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y otras Leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional». Sostiene el Abogado el Estado que este precepto legal constriñe indebidamente la protección dispensada por la norma autonómica a quienes se relacionen de manera no profesional, o empresarial, con las entidades o empresas que concedan créditos o préstamos hipotecarios. Se produciría así, en opinión del representante procesal del Presidente del Gobierno, una limitación subjetiva en la protección que asegura la Orden EHA/2899/2011 a cualquier cliente que contrate este tipo de productos financieros.

Planteada la impugnación en estos términos, no puede prosperar.

En primer lugar, porque el precepto legal autonómico se limita a tomar como propio el concepto de consumidor recogido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, que expresamente cita y que hace hincapié en que es consustancial a la noción misma de «consumidor» la idea de que se actúe «con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión». Un concepto coincidente en lo sustancial con el establecido en la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en cuyo 2.1 se define al consumidor como toda persona física que «actúe con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresa, oficio o profesión» (en el numeral 13 del preámbulo se contempla la posibilidad de que los Estados miembros extiendan el régimen protector a las personas jurídicas). Es decir, el legislador autonómico madrileño se ha ceñido al concepto de consumidor establecido en la normativa europea y estatal; un concepto que pone el acento en el hecho de que la demanda o adquisición de bienes y servicios se realice sin vinculación alguna con una actividad comercial o profesional (por más que quien los adquiera pueda merecer, desde otra perspectiva, la consideración de profesional, como subrayó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 3 de septiembre de 2015 dictada en el asunto C- 110/14, caso *Costea vs. SC Volksbank România*). No puede reprocharse vulneración de lo básico a quien, en el ejercicio de sus competencias sobre protección del consumidor (art. 27.10 del Estatuto de Autonomía de Madrid) parte del concepto estricto que ha fijado el legislador estatal y que se corresponde, además, con la definición que figura en el Derecho de la Unión Europea.

En segundo lugar, no es inconcusa la mayor protección subjetiva que atribuye el Abogado del Estado a la Orden EHA/2899/2011. Esta norma reglamentaria dispensa su

protección a los «clientes o clientes potenciales», concepto distinto pero no necesariamente más amplio que el de consumidor, habida cuenta de que, según se especifica en el primer párrafo del artículo 2.1, para la aplicación de la orden «se entenderá... por clientes y clientes potenciales a las personas físicas». De modo que si bien la orden ministerial brinda su protección a las personas físicas consumidoras de servicios bancarios, sin mencionar la finalidad a la que responda el consumo, se la niega a las personas jurídicas, que sí quedan amparadas por la Ley autonómica que ahora enjuiciamos.

En conclusión, debe desestimarse el recurso en cuanto tiene por objeto el artículo 2 a) de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid, tanto porque el legislador autonómico se ha atendido al marco conceptual que define el alcance subjetivo de su competencia en materia de protección del consumidor, como por el hecho de que la noción de consumidor de la que se hace uso en este precepto legal, no aminora de suyo la protección dispensada por la normativa básica aducida de contraste.

4. Del título primero, rubricado «Información al consumidor» y compuesto por los artículos 3 a 6, se impugnan total o parcialmente los artículos 3, 4 y 5.

a) Del artículo 3, que regula la «información previa a la oferta vinculante», se impugna su apartado primero, que precisa el contenido de esa información previa. Sostiene al respecto el Abogado del Estado que los términos en los que está redactado el precepto legal autonómico son ilustrativos de la menor protección dispensada al consumidor por comparación con lo dispuesto en los artículos 14 de la Ley 2/2009, en relación con la «información previa al contrato», y 21 de la Orden EHA/2899/2011 para la «ficha de información precontractual». Defiende, en particular, la aplicación a este caso de la doctrina sentada en las SSTC 61/1993 y 62/1993, de 18 de febrero, en relación con sendas leyes autonómicas de Canarias y Aragón, respectivamente, que prescindieron, en su regulación de estas entidades crediticias, de determinadas previsiones básicas contenidas en la por entonces vigente Ley 31/1985, de 2 de agosto, de órganos rectores de las cajas de ahorro. Por su parte, las representaciones procesales del Gobierno y la Asamblea de Madrid defienden la plena constitucionalidad del precepto legal autonómico utilizando dos líneas argumentales: de acuerdo con la primera de ellas, lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley madrileña únicamente diferiría de lo establecido en las normas básicas aducidas de contraste en los términos empleados. Pero más allá de las divergencias terminológicas, una y otras mostrarían una sustancial equivalencia en la regulación del contenido de la información precontractual. Por lo que hace a la segunda, se apunta la improcedencia de exigir a la norma de rango legal un grado de detalle más propio del reglamento y se reprocha al recurrente ignorar la remisión que el propio artículo 14 de la Ley 2/2009 hace a la potestad reglamentaria autonómica.

La comparación entre la norma legal recurrida y lo dispuesto en la Orden EHA/2899/2011 no arroja diferencias irreconciliables, pero no sucede lo mismo cuando se confronta el artículo 3.1 de la ley madrileña con el artículo 14 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo.

En efecto, debemos dar la razón a las representaciones procesales del Gobierno y de la Asamblea de Madrid cuando sostienen que las diferencias terminológicas que cabe apreciar entre el artículo impugnado (art. 3.1 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2012) y lo dispuesto en la Orden EHA/2899/2011 en relación con la «ficha de información precontractual», de carácter gratuito y orientativo (art. 21 y anexo I, al que expresamente remite dicho precepto) no son insalvables. Bien puede concluirse, por consiguiente, que las obligaciones de información que una y otra norma imponen a las entidades de crédito (ámbito subjetivo de aplicación de la orden conforme se indica en su art. 1) son sustancialmente equivalentes.

Distinto es el caso de las obligaciones de información que pesan sobre empresas que actúen en el mercado hipotecario sin tener la condición de entidades de crédito y a

las que, por consiguiente, no les sea de aplicación la norma específica contenida en la Orden EHA/2899/2011, sino la regulación general del artículo 14 de la Ley 2/2009. Este precepto de la ley estatal clasifica las obligaciones de información en tres bloques: «en cuanto a la propia empresa», «en cuanto al préstamo o crédito hipotecario ofrecido» y «en cuanto al contrato de préstamo o crédito hipotecario». Por lo que se refiere al primero de estos bloques, no puede entenderse coincidente la exigencia genérica de «identificación de la empresa concedente» que figura en el artículo 3.1 a) *in fine* de la ley autonómica con la exigencia de acompañar a esa identidad el «número o código de identificación fiscal, razón social, domicilio social y actividad principal de la empresa... página web de la empresa y su carácter de franquiciado... póliza de seguro de responsabilidad civil o aval y entidad aseguradora o de crédito con la que la que se haya contratado», aspectos todos ellos relevantes para que el consumidor pueda hacerse una idea cabal de la solvencia y garantía de la empresa con la que se propone formalizar el contrato de préstamo o crédito hipotecario. Por otro lado, y aun siendo cierto que el segundo de los bloques puede estimarse básicamente cubierto por las obligaciones de información del artículo 3.1 de la ley autonómica, no sucede así, en absoluto, con el bloque relativo al «contrato de préstamo o crédito hipotecario», en particular porque nada se ha contemplado por el legislador autonómico acerca del derecho a la resolución anticipada o unilateral, los medios de reclamación y el tratamiento tributario aplicable al contrato, extremos todos ellos que figuran expresamente en el artículo 14.1 c) de la Ley 2/2009.

Finalmente, conviene señalar que la remisión a la potestad autonómica que figura en el artículo 14.4 de la Ley 2/2009 lo es para la determinación de «cualquier otra información compatible con la legislación comunitaria sobre la materia». Dicho de otro modo, para introducir mecanismos informativos de protección adicional al consumidor.

A la vista de esta falta de sintonía entre el precepto legal autonómico y lo dispuesto en la ley estatal en punto a las obligaciones de información en garantía de los derechos de los consumidores y para su protección que pesan sobre las empresas que actúen en el mercado hipotecario sin ostentar la condición de entidades de crédito, debemos estimar el recurso en este punto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 3.1 de la Ley madrileña; declaración que debe extenderse, por conexión o consecuencia al apartado segundo de este mismo artículo 3 (art. 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) pues la anulación del primer apartado deja ayuno de sentido al segundo, corolario lógico de aquel.

b) El artículo 4 de la ley, rubricado «Oferta vinculante», se impugna porque el Abogado del Estado entiende que representa una falta de concordancia con los artículos 16 de la Ley 2/2009 y 23 de la Orden EHA/2899/2011. Con respecto a la ley estatal, faltaría en la norma autonómica el establecimiento de un plazo de validez de la oferta vinculante, que el artículo 16.2 *in fine* señala que no podrá ser «inferior a diez días hábiles desde su fecha de entrega». Por lo que hace al precepto de la orden ministerial, denuncia el Abogado del Estado que el legislador autonómico haya prescindido de un trámite intermedio que la normativa básica ha introducido entre la ficha de información precontractual y la realización de la oferta vinculante, la denominada «ficha de información personalizada».

El primero de los reproches dirigido al precepto autonómico es el relativo a la ausencia de previsión de un trámite intermedio entre la confección de la ficha de información precontractual y la solicitud de entrega de la oferta vinculante: la confección de una ficha de información personalizada. Este triple escalón aparece regulado en los artículos 20 a 22 de la Orden EHA/2899/2011 y, al decir del Abogado del Estado, el legislador madrileño habría prescindido del segundo paso: la elaboración de la información personalizada necesaria para dar respuesta a la demanda de crédito (art. 22 de la orden). Abstracción hecha de que esta regulación afecta exclusivamente a la actividad que desarrollen las entidades de crédito y no a las demás empresas que participen en la concesión o intermediación de créditos o préstamos hipotecarios, sucede que el legislador autonómico no ha regulado estrictamente ni la ficha de información

precontractual del artículo 21 de la Orden EHA/2899/2011, ni la ficha de información personalizada del artículo 22. La ley autonómica ha regulado las obligaciones informativas de la empresa oferente del crédito en su artículo 3, ya enjuiciado, y el artículo 4 se refiere en exclusiva a la oferta vinculante, bien que en uno de sus incisos se habla de la viabilidad del crédito, fin al que sirve pero no agota la ficha de información personalizada recogida en el artículo 22 de la Orden EHA/2899/2011.

Ahora bien, la ausencia de toda referencia a las informaciones que deben incluirse en la ficha de información personalizada no puede considerarse un defecto que vicie de inconstitucionalidad el artículo 4 de la ley madrileña, por esa única razón. Como ya se ha apuntado, este precepto ni regula ni excluye la elaboración de la ficha de información personalizada por las entidades de crédito. No tiene por objeto la regulación de ese tipo de obligaciones informativas sino, exclusivamente, de la oferta vinculante, a la que se refieren el artículo 16 de la Ley 2/2009 y el artículo 23 de la Orden EHA/2899/2011, sin que, dada la generalidad con la que está redactada la norma impugnada, pueda apreciarse ni omisión ni contradicción insalvable entre ella y los preceptos estatales con los que debe contrastarse.

En cuanto a la validez de la oferta vinculante, es cierto que el precepto legal autonómico no contiene previsión alguna al respecto. Ahora bien, esta carencia no determina inexorablemente su inconstitucionalidad pues, como han apuntado los representantes procesales del Gobierno y de la Asamblea de Madrid, entre las «menciones previstas en la normativa vigente de aplicación» que la oferta vinculante debe contener *ex artículo 4 in fine*, es indudable que debe figurar, por razones que a nadie pueden escapar, el plazo de validez; plazo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.2 *in fine* de la Ley 2/2009, no podrá ser en ningún caso inferior a diez días hábiles desde su fecha de entrega. Nos encontramos ante un extremo que no estaba a la disponibilidad normativa del legislador autonómico, ya que, conforme a la doctrina de la STC 54/2018, FFJ 6 c) y 9 a), se trata de un aspecto que afecta y modula el régimen de perfeccionamiento y eficacia de los contratos y pertenece «a la titularidad estatal *ex artículo 149.1.6 y 8 CE*».

Las razones expuestas conducen a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en cuanto tiene por objeto el artículo 4 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2012, de 26 de marzo.

c) Del artículo 5, denominado «Información contractual» se impugna su apartado primero, donde se establece que si el consumidor acepta la oferta vinculante «de forma expresa por cualquier medio por el que quede constancia de la recepción», tendrá derecho «a examinar el proyecto de documento contractual y obtener copia del mismo por parte de la entidad concedente, todo ello con una antelación mínima de tres días hábiles al otorgamiento de la escritura pública en el despacho del Notario autorizante». Para el recurrente, los términos en que está redactado este derecho a la información contractual dejan lagunas regulativas si se contrastan con el «acto de otorgamiento», regulado en el artículo 30 de la Orden EHA/2899/2011, en particular, su apartado segundo, donde se atribuye al cliente el derecho a examinar el «proyecto de escritura pública de formalización del préstamo hipotecario».

Una vez más debemos señalar que las diferencias terminológicas no revelan un vicio de nulidad del precepto legal autonómico. La sección cuarta del capítulo segundo del título tercero de la Orden EHA/2899/2011 lleva por rúbrica «Documento contractual y acto de otorgamiento» y está integrado por los artículos 29 y 30. El primero de ellos se dedica a la documentación contractual y parte de la distinción, por lo demás habitual entre «los documentos contractuales y las escrituras públicas en las que se formalicen los préstamos», en tanto que el segundo regula el acto de otorgamiento de la escritura pública, incluyendo el ya mencionado «derecho a examinar el proyecto de escritura pública de formalización del préstamo hipotecario en el despacho del notario al menos durante los tres días hábiles anteriores a su otorgamiento».

Así las cosas, no existe discrepancia insalvable entre el precepto de la orden ministerial y el legal autonómico impugnado, si se toma en consideración la misma

distinción de la Orden EHA/2899/2011 entre documentos contractuales y escrituras públicas. La norma estatal propuesta como parámetro de enjuiciamiento, el apartado segundo del artículo 30, se refiere, en coherencia con el título del precepto («acto de otorgamiento»), al examen del proyecto de escritura de formalización del préstamo hipotecario, examen que ha de tener lugar en el despacho del notario, mientras que la autonómica regula un supuesto diferente y no previsto en aquella, el derecho de examen de los documentos contractuales que hayan sido elaborados por la entidad concedente del crédito. De esta manera, el precepto impugnado no contradice la base, sino que amplía la protección del consumidor en materia de información en un doble sentido: por una parte, extiende el derecho de examen previo al proyecto de documento o documentos contractuales, mencionados en el artículo 29 de la Orden EHA/2899/2011, pero que quedan al margen del derecho de consulta regulado en su artículo 30.2; de otra, asegura que ese derecho de examen se ejerza respecto de los proyectos de documentos contractuales elaborados no solo por las entidades de crédito, que son los concernidos por la orden ministerial sino también por las demás empresas que participen o intermedien en el mercado hipotecario. Debemos, por consiguiente, rechazar este motivo del presente recurso de inconstitucionalidad.

5. El título segundo de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2012 contiene su régimen sancionador y está compuesto por los artículos 7 a 9. La pretensión anulatoria ejercitada por la parte actora alcanza a todos ellos pues, según se afirma en el escrito rector de este proceso, son el corolario de la aminoración del régimen de protección del consumidor que caracteriza a la totalidad de la ley autonómica. Dicho de otro modo: su nulidad tendría como presupuesto lógico e inexorable la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales de contenido sustantivo enjuiciados en los fundamentos jurídicos anteriores.

En consecuencia debe desestimarse el recurso en este extremo, con la sola excepción del artículo 8 a), que tipifica como infracción «el incumplimiento del deber de facilitar al consumidor la información previa, en los términos previstos en el artículo 3». Toda vez que esos términos han sido declarados inconstitucionales, idéntica suerte debe correr la tipificación del ilícito administrativo que ahora nos ocupa. Por el contrario, el restante contenido de este título segundo de la ley recurrida no merece tacha alguna de inconstitucionalidad derivada de unos vicios de nulidad cuya concurrencia hemos descartado en los fundamentos jurídicos anteriores. Procede, por consiguiente, la desestimación del recurso en este punto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los artículos 3 y 8 a) de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.