

¿EXISTE UN ESTATUTO DEL CONSUMIDOR VULNERABLE TRAS LA REFORMA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS?

María Luisa Palazón Garrido

Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad de Granada

TITLE: *Is there a statute for vulnerable consumers after the reform of the Consolidated Text of the General Act for the Defence of Consumers and Users?*

RESUMEN: El RDL 1/2021 y la posterior Ley 4/2022 introducen la noción de consumidor vulnerable en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante, TRLGDCU), procedente de la normativa europea. La vulnerabilidad del consumidor ya se había tenido en cuenta en la legislación autonómica y sectorial, pero con esta reforma aparece por primera vez en una normativa general de carácter estatal. El legislador español adopta una noción amplia de vulnerabilidad, que puede tener origen no sólo en condiciones personales y económicas, sino también en circunstancias educativas o sociales. Sin embargo, el reconocimiento legal de la vulnerabilidad del consumidor no ha implicado el establecimiento de una protección transversal. Esto es, no hay en el TRLGDCU un estatuto general del consumidor vulnerable, sino que las previsiones del legislador se traducen en normas aisladas, relativas fundamentalmente a los deberes de información precontractual y con incidencia casi nula en la etapa de ejecución del contrato. Y, además, multitud de cuestiones de concreta protección se dejan al desarrollo reglamentario.

ABSTRACT: *RDL nº 1/2021 and the subsequent Act nº 4/2022 introduce the notion of vulnerable consumer into the TRLGDCU, which comes from European legislation. Consumer vulnerability had already been taken into account in regional and sectorial legislation, but with this reform it appears for the first time in general state legislation. The Spanish legislator adopts a broad notion of vulnerability, which can originate not only in personal and economic conditions, but also in educational or social circumstances. However, the legal recognition of consumer vulnerability has not implied the establishment of a transversal protection. That is to say, there is no general statute of the vulnerable consumer in the TRLGDCU, but rather the legislator's provisions are translated into isolated rules, mainly relating to pre-contractual information duties and with almost no impact on the execution stage of the contract. Moreover, a multitude of specific protection issues are left to regulatory development.*

PALABRAS CLAVE: Consumidor vulnerable, deberes de información precontractual, protección del consumidor vulnerable, comunicación de la vulnerabilidad.

KEY WORDS: *Vulnerable consumer, pre-contractual information duties, protection of vulnerable consumers, communicating vulnerability.*

SUMARIO: 1. LA VULNERABILIDAD EN EL DERECHO PRIVADO: DEL CONSUMIDOR MEDIO AL CONSUMIDOR VULNERABLE. 2. GÉNESIS DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR VULNERABLE. 2.1. *Normativa y otros documentos europeos.* 2.2. *Legislación autonómica y normativa estatal de carácter sectorial.* 2.3. *Incorporación de la noción de consumidor vulnerable en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.* 3. EL CONCEPTO DE CONSUMIDOR VULNERABLE DEL ARTÍCULO 3.2 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS. 4. LA INEXISTENCIA DE UN ESTATUTO GENERAL DEL CONSUMIDOR VULNERABLE TRAS LA REFORMA DEL TRLGDCU. V. REFLEXIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA VULNERABILIDAD EN EL DERECHO PRIVADO: DEL CONSUMIDOR MEDIO AL CONSUMIDOR VULNERABLE

La noción de la vulnerabilidad, evocadora de las condiciones de fragilidad e indefensión, ha ido ganando terreno en los últimos años, tanto en el plano social como en el jurídico, fruto de la humanización de las relaciones jurídicas y el desarrollo de una sensibilidad tendente a la protección de las personas especialmente débiles. El ámbito donde la idea de vulnerabilidad tiene mayor arraigo es el de los derechos humanos, pero también se ha abierto paso en el Derecho privado y, especialmente, en el Derecho del consumo¹.

La vulnerabilidad es un concepto relacional, en cuanto hace referencia a la mayor probabilidad que tiene una persona de sufrir una lesión con relación al ciudadano medio, por concurrir en ella determinadas condiciones o encontrarse en circunstancias que no se dan en el caso del ciudadano medio y que generan esa mayor probabilidad². En este sentido, el concepto de consumidor vulnerable surge por contraposición a la noción de «consumidor medio», entendido como «aquel normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz», que constituye el consumidor tipo a tomar como referencia para la aplicación de la normativa comunitaria de consumo³. Esta noción del «consumidor medio» se gestó jurisprudencialmente a finales del pasado siglo XX en el entorno de la información precontractual, la publicidad y las prácticas desleales y fue acogida por la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (considerandos 18⁴ y 19 y arts. 5, 6 y 7). Y, en los últimos tiempos, la noción de «consumidor medio» ha sido empleada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como canon del control de transparencia en las cláusulas

¹ Sobre la idea de la vulnerabilidad y su recepción en el Derecho, *vid.* MARTÍNEZ DE ALDAZ, Carlos, «La recepción de la idea de la vulnerabilidad en el Derecho civil español. Materiales para un debate», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (Dir), *Vulnerabilidad patrimonial, retos jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 33 y ss.

² MARTÍNEZ DE ALDAZ, Carlos, «La recepción de la idea de la vulnerabilidad...» *op. cit.*, p. 36.

³ *Vid.* PÉREZ ESCOLAR, Marta, «El viajero, consumidor vulnerable. Consideraciones a la luz del moderno Derecho comunitario europeo», *Revista de Derecho Patrimonial* núm. 44/2017. BIB 2017/43031.

⁴ Según se declara en el Considerando 18, «atendiendo al principio de proporcionalidad, la presente Directiva, con objeto de permitir la aplicación efectiva de las disposiciones de protección que contiene, toma como referencia al consumidor medio, que, según la interpretación que ha hecho de este concepto el Tribunal de Justicia, está normalmente informado y es razonablemente atento y perspicaz, teniendo en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos, pero incluye además disposiciones encaminadas a impedir la explotación de consumidores cuyas características los hacen especialmente vulnerables a las prácticas comerciales desleales».

predispuestas⁵. Pero, ya en la propia Directiva 2005/29/CE, el legislador comunitario manifestó su preocupación porque, frente a este «consumidor medio», pudieran surgir situaciones de desprotección de grupos de consumidores, debido a características como la edad, una dolencia física o un trastorno mental, o simplemente la credulidad, determinantes de una especial sensibilidad a una práctica comercial o al producto correspondiente (*vid.* considerando 16). Puede observarse que la propia fijación de un estándar de consumidor conlleva la aceptación de que pueden existir otros consumidores que, por no encajar en ese tipo, están especialmente indefensos⁶. Este es el «consumidor vulnerable», necesitado de una protección reforzada por estar más expuesto a posibles abusos⁷.

En consecuencia, un consumidor es vulnerable si, en relación con el consumidor medio, tiene una mayor probabilidad de sufrir un daño personal o económico como consecuencia de una relación de consumo, debido a un amplio abanico de variables personales o circunstanciales, no necesariamente vinculados a una condición personal⁸. Son múltiples los factores que pueden causar la vulnerabilidad del consumidor. Entre ellos cabe señalar, *ad exemplum*, la precariedad económica o la escasez de formación, pero también la dificultad para el acceso a las fuentes de información o comercialización (v.gr. dificultad de acceso a internet); sin que puedan olvidarse las vulnerabilidades ligadas a características personales, como la menor edad, la edad anciana, la enfermedad o la discapacidad psíquica. A menudo estos factores pueden

⁵ *Vid.* CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Comentario del artículo 3: conceptos de consumidor y usuario y de persona vulnerable», en CAÑIZARES LASO, Ana, *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 142. Entre las últimas sentencias que utilizan el concepto de consumidor medio, cita el autor las SSTJUE de 30 abril de 2014 (asunto C-26/13) y de 26 febrero 2015 (asunto C143/13), referidas al control de transparencia de los elementos esenciales del contrato; la STJUE de 10 junio 2021 (asuntos C-776/19 a C-782/19) sobre contratos de préstamo multidivisa; o STJUE de 3 marzo 2020 (asunto C-125/18) y ATJUE de 17 noviembre 2021 (asunto C-655/20) sobre índice IRPH.

⁶ Ya en los años 90 CAVANILLAS MÚGICA los denominó «subconsumidores» o «consumidores particularmente frágiles», definición que —a su juicio— satisfacen los niños, los ancianos, los económicamente desfavorecidos y los que carecen de la necesaria dotación cultural (especialmente analfabetos o analfabetos relativos, como emigrantes o turistas, que desconocen el idioma del país en que se hallan). *Vid.* «La protección del consumidor en la normativa sobre responsabilidad civil por productos o servicios defectuosos», *Estudios sobre consumo*, nº 18 (1990), pp. 44-53.

⁷ MICKLITZ califica el fenómeno como la «fragmentación» del concepto de consumidor, que ha supuesto la evolución de una noción única de consumidor a tres: el consumidor responsable, el consumidor confiado y el consumidor vulnerable (MICKLITZ, Hans-W, «Il consumatore: mercantizzato, frammentato, costituzionalizzato», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2016, fasc. 3, pp. 859 y ss. Consultado en DeJure Banche dati editoriali GFL)

⁸ MUT PIÑA, Antoni, «La vulnerabilidad en las relaciones de consumo y los deberes de información: un análisis empírico», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (Dir), *Vulnerabilidad patrimonial, retos jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 223.

combinarse y dar lugar a vulnerabilidades agravadas o interseccionales⁹ (por ejemplo, la persona anciana con bajo nivel de renta y sin dominio de internet o el menor inmigrante). Es imposible una enumeración cerrada de los factores origen de la vulnerabilidad del consumidor, de hecho, como luego se verá, los instrumentos normativos que recogen causas de vulnerabilidad lo hacen de modo simplemente ejemplificativo o descriptivo. A ello hay que añadir que la vulnerabilidad puede ser situacional o transitoria, es decir, se trata de un concepto dinámico, ya que las personas pueden ser vulnerables respecto de una determinada situación de consumo y no serlo respecto de otras.

2. GÉNESIS DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR VULNERABLE

2.1. *Normativa y otros documentos europeos*

Como se ha apuntado con anterioridad, es en la Directiva 2005/29/CE, de 11 mayo 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, donde se introduce la cuestión de la vulnerabilidad de los consumidores. La norma incide sobre la protección específica que debe conferirse a aquellos colectivos de consumidores cuya voluntad no está totalmente formada, al ser susceptibles de influencia indebida en la toma de decisiones económicas (art. 5.3). Y más tarde la idea de consumidor vulnerable se refleja, si bien sólo vía considerando, en la Directiva 2011/83/UE, de 25 octubre 2011, sobre los derechos de los consumidores, donde se reconoce que, a la hora de proporcionar la información precontractual, «el comerciante debe tener en cuenta las necesidades especiales de los consumidores que sean particularmente vulnerables debido a su enfermedad mental, física o psicológica, edad o credulidad». No obstante, la tutela es relativa, ya que seguidamente se establece que «la toma en consideración de estas necesidades específicas no debe conducir a niveles diferentes de protección de los consumidores» (considerando 34).

La Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables (2011/2272(INI))¹⁰, supone un paso más al reconocer que la concepción de consumidor vulnerable trasciende los criterios de vulnerabilidad endógena (como la discapacidad, la edad, la credulidad o el

⁹ Es expresión de VARGAS VERA, Georgina, «Interseccionalidad de la discriminación, formas agravadas de vulnerabilidad. El caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador», *Iuris Dictio* nº 18 (2016), pp. 139-148. Disponible en: <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/784> (último acceso: 16/02/2023).

¹⁰ 2013/C 264 E/03.

género), debiendo incluir las causas exógenas o situacionales de vulnerabilidad, como la situación social y financiera. Esto es, que «todos los consumidores, en algún momento de su vida, pueden pasar a ser vulnerables debido a factores externos y a sus interacciones con el mercado, o porque experimenten dificultades para acceder a información adecuada dirigida a los consumidores y entenderla». Sostiene el Parlamento, por tanto, que la legislación europea debe abordar el problema de la vulnerabilidad entre los consumidores como una tarea transversal, teniendo en cuenta las distintas necesidades, capacidades y circunstancias de los consumidores. En este instrumento se identifican, además, sectores especialmente problemáticos, como el financiero, donde, por su complejidad técnica, cualquier consumidor puede ser vulnerable; y los sectores energético y de telecomunicaciones, por falta de transparencia. Se señalan asimismo colectivos particularmente necesitados de protección, como los niños y los jóvenes, sensibles a la publicidad y a las prácticas agresivas respecto de productos alimenticios no saludables y también a las nuevas tecnologías de la comunicación (juegos en línea); los consumidores con movilidad reducida, las mujeres embarazadas, los viajeros, por encontrarse fuera de su entorno, y los consumidores que, por diversos motivos, no puedan acceder a internet.

La Agenda del consumidor 2012-2020¹¹ contiene escasas alusiones al consumidor vulnerable, pero sí se le concede un papel protagonista en la Nueva Agenda del consumidor 2020-2025¹², que abarca cinco ámbitos prioritarios: 1) la transición ecológica, 2) la transformación digital, 3) la tutela y el respeto de los derechos de los consumidores, 4) las necesidades específicas de determinados grupos de consumidores y 5) la cooperación internacional. En relación con el ámbito cuarto, la Nueva Agenda reconoce que «algunos grupos de consumidores en determinadas situaciones pueden ser particularmente vulnerables y necesitar salvaguardias específicas. La vulnerabilidad de los consumidores puede deberse a circunstancias sociales o a características particulares de consumidores individuales o grupos de consumidores, tales como su edad, género, estado de salud, alfabetización digital, capacidad de cálculo o situación económica. Una falta de accesibilidad puede poner a las personas mayores o con discapacidad en situaciones de exclusión o limitar sus interacciones»¹³. Destaca una especial preocupación por el aumento de la vulnerabilidad financiera y el

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento. Bruselas, 22 mayo 2012, COM(2012) 225 final.

¹² Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible. Bruselas, 13 noviembre 2020, COM(2020) 696 final. *Vid.* especialmente, pp. 18-21.

¹³ *Vid. Ibid.* p. 18.

sobreendeudamiento, así como por las necesidades específicas de los consumidores de edad avanzada y con discapacidad, los menores y las mujeres (en especial, las mujeres embarazadas y las madres solteras), así como las personas de origen étnico o racial minoritario. Por último, se señala cómo los operadores pueden explotar los sesgos cognitivos que influyen en los comportamientos de los consumidores, especialmente en operaciones en línea, siendo este un riesgo que afecta prácticamente a todos los consumidores¹⁴. En relación con este ámbito, la Comisión propone cuatro medidas de acción¹⁵:

a) La mejora de la disponibilidad y la calidad de los servicios de asesoramiento en materia de endeudamiento en los Estados miembros (acción 15, a partir de 2021).

b) Iniciativas para proporcionar asesoramiento local a los consumidores que, por motivos estructurales o personales, no tengan acceso al apoyo y la información ofrecidos en línea o en las oficinas centrales de información (acción 16, a partir de 2021).

c) La preparación de una Decisión sobre los requisitos de seguridad que deben cumplir las normas sobre los productos infantiles, además del refuerzo del marco de seguridad de los productos a través de una propuesta de revisión de la Directiva relativa a la seguridad general de los productos (acción 17, 2021).

d) El desarrollo de un enfoque estratégico para mejorar la sensibilización y la educación de los consumidores, atendiendo asimismo las necesidades de distintos grupos, sobre la base de enfoques de igualdad y no discriminación, entre otras cosas (acción 18, 2023).

2.2. Legislación autonómica y normativa estatal de carácter sectorial

Aunque el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios no incorpora la noción del consumidor vulnerable hasta el año 2021 (Real Decreto Ley 1/2021, de 19 enero), ya antes de esa fecha contemplaban su protección la normativa autonómica y también algunas normas estatales específicas en diversos ámbitos. Por cuanto respecta a la primera, todas las leyes autonómicas de protección de los consumidores han acogido la idea de consumidor vulnerable, ya utilicen esta

¹⁴ Vid. pp. 18-21.

¹⁵ Vid. p. 21.

expresión u otras equivalentes, como «consumidores en situación de inferioridad o indefensión» o «colectivos de consumidores especialmente protegibles»¹⁶.

Por su parte, el legislador estatal, al transponer la Directiva 2005/29/CE mediante Ley 29/2009, introdujo la protección del consumidor especialmente vulnerable en la Ley 3/1991, de Competencia Desleal, a través de la reforma operada en su art. 4.3. Según este precepto, «las prácticas comerciales que, dirigidas a los consumidores o usuarios en general, únicamente sean susceptibles de distorsionar de forma significativa, en un sentido que el empresario o profesional pueda prever razonablemente, el comportamiento económico de un grupo claramente identificable de consumidores o usuarios especialmente vulnerables a tales prácticas o al bien o servicio al que se refieran, por presentar una discapacidad, por tener afectada su capacidad de comprensión o por su edad o su credulidad, se evaluarán desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo. Ello se entenderá, sin perjuicio de la práctica publicitaria habitual y legítima de efectuar afirmaciones exageradas o respecto de las que no se pretenda una interpretación literal».

Asimismo, se han dictado normas para aliviar la vulnerabilidad económica de algunos colectivos desfavorecidos en sectores específicos. Así, por ejemplo, en el sector bancario, el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera¹⁷. En el sector energético, se define la figura del

¹⁶ Vid. Ley 13/2003, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (arts. 4.7 y 36); Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón (art. 5); Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 4); Ley 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Cantabria (art. 4); Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña (art. 111-2-c); Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha [arts. 2.j) y 6]; Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León (arts. 4 y 5); Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Islas Baleares (arts. 2, 8 y 82.2); Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid (art. 4); Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunidad Valenciana (art. 6); Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura (art. 5); Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias (art. 7); Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja [art. 3.1k)]; Ley Foral Navarra 34/2022, de 12 de diciembre, reguladora del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias [arts. 2.b) y 3]; Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias del País Vasco (art. 5); Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias (art. 5); Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (art. 4).

¹⁷ En este ámbito hay que añadir otras propuestas normativas en tramitación, como el Proyecto de Ley que regula los servicios de atención a la clientela (BOCG de 10 junio 2022, cve: BOCG-14-A-104-1);

consumidor vulnerable en el ámbito eléctrico y se crea el bono social eléctrico (RDL 6/2009, de 30 abril, RDL 7/2016, de 23 diciembre, desarrollado por RD 897/2017, de 6 octubre y la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre) y el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre crea el llamado bono social térmico. Y en el sector de la vivienda pueden citarse normas destinadas a la protección de arrendatarios vulnerables y deudores hipotecarios (Ley 1/2013, de 14 mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social; RDL 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 o RDL 11/2020, de 31 marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19)¹⁸.

2.3. Incorporación de la noción de consumidor vulnerable en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios

La incorporación de la noción de consumidor vulnerable en la normativa estatal general de protección de los consumidores se produce con el Real Decreto Ley 1/2021, de 19 enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que se enmarca en los ámbitos prioritarios tercero y cuarto de la Nueva Agenda del consumidor 2020-2025. La norma reforma, junto con otros, el artículo 3 del TRLGDCU, para recoger ahora los «conceptos de consumidor y usuario y de persona consumidora vulnerable». A tenor de la exposición de motivos del Real Decreto Ley 1/2021 (apartado IV), el precepto tiene carácter básico y pretende dar homogeneidad a la normativa horizontal de protección de los consumidores, en línea con los textos europeos; además, de evitar la confusión y la falta seguridad jurídica que pueda provocar el uso de diferentes términos en la normativa estatal y autonómica para referirse a una misma realidad. Junto con lo anterior, la urgencia de la incorporación de la figura del consumidor vulnerable se justifica en la necesidad de paliar una laguna normativa, que podía suponer una clara desprotección de las personas consumidoras vulnerables ante los efectos de la pandemia, especialmente «en aspectos tan importantes como la información precontractual a facilitar en la contratación a distancia, la toma en cuenta de situaciones de vulnerabilidad en la interposición de reclamaciones ante incumplimientos contractuales o la información concreta a facilitar respecto determinados productos de protección frente a la COVID-

Proyecto de Ley por el que se crea la Autoridad Administrativa Independiente en defensa del cliente financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes (BOCG de 16 diciembre 2022, cve: BOCG-14-A-134-1) y la Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios (BOCG de 30 agosto 2022, cve: BOCG-14-B-270-1).

¹⁸ Vid. CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Comentario del artículo 3...» op. cit., pp. 143-144.

19 cuando vayan destinados a determinados colectivos vulnerables»¹⁹. El concepto de vulnerabilidad se amplía respecto de la normativa anterior, pues, en consonancia con los textos europeos se atiende no sólo a circunstancias personales y económicas, sino también a circunstancias sociales.

Convalidado el Real Decreto Ley 1/2021 por acuerdo del Congreso de 4 febrero 2021²⁰, se aprobó su tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, dando lugar a la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de idéntica rúbrica que su antecesor, cuyo contenido reproduce fielmente con algunas adiciones para modificar otros preceptos del TRLGDU y del RD Legislativo 1/2007. De estas modificaciones añadidas sólo el artículo 72 TRLGDU y las disposiciones adicionales 1ª, 2ª y 3ª RD Legislativo 1/2007 se refieren específicamente a los consumidores vulnerables; los demás preceptos reformados atañen a todos los consumidores: arts. 80.1.b), 99.1, 127.2, o por lo que respecta a los preceptos relativos a los viajes combinados [arts. 150.2, 151.k), 153.3, 160.3 y 161.1], a todos los viajeros.

3. EL CONCEPTO DE CONSUMIDOR VULNERABLE DEL ARTÍCULO 3.2 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

El actual artículo 3 TRLGDCU está compuesto por dos párrafos, el primero acoge el concepto de consumidor usuario y en el segundo se define la figura del consumidor vulnerable con el siguiente tenor literal: «asimismo, a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

En el análisis de la norma llama la atención en primer lugar la cuestión terminológica, que puede apreciarse también en la propia rúbrica del artículo: la terminología utilizada en el segundo párrafo —«persona consumidora vulnerable— no se compadece con la del

¹⁹ Argumentos que, según CÁMARA LAPUENTE, no resultan en modo alguno convincentes, pues ni había un mandato europeo que obligase a transponer ninguna norma, ni se producían desajustes entre las definiciones, ni estatales ni autonómicas, al encuadrar marcos competenciales heterogéneos, ni se evitará que las leyes sectoriales dispongan definiciones distintas ajustadas a su ámbito de aplicación (*vid.* «Comentario del artículo 3...» *op. cit.*, p. 144).

²⁰ Resolución de 4 febrero 2021, del Congreso de los Diputados, cve: BOE-A-2021-1976.

párrafo primero, en el que se habla de «consumidor o usuario». A efectos de coherencia en la técnica legislativa debería usarse en el primer párrafo el término «persona consumidora o usuaria», como hace la Ley Foral Navarra 34/2022 [art. 2.a) y b)]; o decir simplemente en el segundo párrafo «consumidor vulnerable». Personalmente prefiero esta última fórmula, más simple; además la solución alternativa obligaría al cambio de terminología en todo el TRLGDCU²¹.

En segundo lugar, puede observarse que, pese a la pretensión legal de uniformizar del concepto de consumidor vulnerable, expresada en la exposición de motivos²², el artículo 3.2 TRLGDCU admite expresamente la existencia y validez de otras definiciones de consumidor vulnerable que puedan utilizarse en la normativa específica o sectorial («sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación»). Así ocurre, por ejemplo, con el concepto de consumidor vulnerable en el sector de la energía eléctrica que establece el artículo 3 del RD 897/2017. Esta norma considera consumidor vulnerable en el mercado eléctrico al que está en posesión de un título de familia numerosa, criterio que, sin embargo, tras los últimos acontecimientos políticos está en el punto de mira y no se contempla en la enumeración de circunstancias origen de la vulnerabilidad de la exposición de motivos de la Ley 4/2022²³. Este expreso respeto a la normativa sectorial debe extenderse a términos análogos a la vulnerabilidad como es el «umbral de exclusión» (art. 3 RDL 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos)²⁴.

Según se desprende del artículo 3.2 TRLGDCU, consumidores vulnerables pueden ser solamente las personas físicas. No caben en el concepto las personas jurídicas ni las entidades sin personalidad jurídica que, sin embargo, sí pueden ser consumidores a tenor del artículo 3.1.II TRLGDCU cuando actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial. La vulnerabilidad se produce por encontrarse las personas «en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad». Esta situación puede deberse a distintas causas, bien personales (como la edad o la discapacidad), bien económicas (excesivo

²¹ Se hacen eco de esta cuestión terminológica, MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable en el Texto Refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 37/2021, p. 113 y CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Comentario del artículo 3...» op. cit., p. 146.

²² *Vid. supra* II.3.

²³ Así lo señala GARCÍA HERNANDO, José Antonio («La falta de concreción y determinación del concepto de consumidor vulnerable en el RDL 1/2021», *Diario La Ley*, nº 9858, 26 mayo 2021), quien estima que ello puede dar lugar a desajustes.

²⁴ *Ibid.*

endeudamiento, precariedad laboral, desempleo...), educativas (baja formación) o sociales (condición de inmigrante, madre soltera...). El Preámbulo de la Ley 4/2022 contiene una enumeración asistemática y no exhaustiva de las circunstancias que, junto los aspectos económicos, pueden originar la vulnerabilidad del consumidor: «la edad, sexo, origen nacional o étnico, lugar de procedencia, las personas alérgicas o con algún tipo de intolerancia alimenticia, las víctimas de violencia de género, las familias monoparentales, las personas desempleadas, las personas con algún tipo de discapacidad, las personas enfermas, las minorías étnicas o lingüísticas, las personas desplazadas temporalmente de su residencia habitual, la población migrante o solicitante de protección internacional, así como las personas con carencias económicas o en riesgo de exclusión, o cualesquiera otras circunstancias que puedan incidir, generando desventaja, en sus relaciones de consumo [...] Asimismo, es preciso atender a circunstancias como el desconocimiento del idioma, el nivel de formación (bien sea general o específica de un sector del mercado), el lugar de residencia, la situación social, económica y financiera o, incluso, problemas asociados al uso de las nuevas tecnologías como instrumento o vía de acceso normalizado al mercado de bienes y servicios». Estas circunstancias y otras análogas, al incidir sobre el consumidor, hacen que el ejercicio de sus derechos le sea más difícil o más costoso en comparación con el «consumidor medio»²⁵.

Apunta García Hernando que los factores que generan vulnerabilidad pueden ser principales o secundarios. Factores principales son los económicos (nivel bajo de renta), los culturales (bajo nivel de formación) y los relativos a la edad y la discapacidad de las personas. Por factores secundarios deben entenderse aquellos del elenco del Preámbulo que, considerados individualmente, no originarían vulnerabilidad; pero combinados con cualquiera de los tres factores anteriores agravan y complican la situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, el sexo de las personas, el origen nacional o la pertenencia a minorías étnicas o lingüísticas no son suficientes para crear situaciones de vulnerabilidad, si no van acompañadas de pobreza, ignorancia o discapacidad; y lo mismo ocurre con las familias monoparentales o con el desconocimiento del idioma²⁶.

²⁵ Señala VEIGA COPO que la clave de la noción de vulnerabilidad contenida en la norma está en la situación de relegamiento subordinatorio de las posiciones contractuales, de inferioridad o de indefensión a la hora de contratar, de conocer el contenido de las obligaciones o, incluso, de valorar las calidades y cualidades del producto, su precio, ventajas, etc (VEIGA COPO, Abel B., «Más allá de un concepto de consumidor vulnerable. A propósito de RD-L de 19 de enero de 2021, *Aranzadi digital* núm. 1/2021, BIB 2021\398).

²⁶ *Vid.* GARCÍA HERNANDO, José Antonio, «La falta de concreción y determinación...» *op. cit.*

Llama la atención el autor sobre la alusión del Preámbulo a las alergias y las intolerancias alimenticias, enfermedades que no son críticas y que si no se combinan con factores más decisivos no deben generar ningún tipo de vulnerabilidad.

Las causas enumeradas en el Preámbulo y que acabamos de reproducir pueden encuadrarse en las categorías o tipos de vulnerabilidad que establecía la citada Resolución del Parlamento europeo de 22 mayo 2012: a) vulnerabilidad endógena y permanente; b) vulnerabilidad temporal o c) vulnerabilidad episódica²⁷. El artículo 3.2 TRLGDCU admite en efecto que la situación de vulnerabilidad pueda ser simplemente transitoria, sectorial o incluso territorial. Así, un consumidor puede ser vulnerable cuando contrata en un determinado sector –por ejemplo, el sector financiero– y no en otros (vulnerabilidad sectorial); o si se encuentra en una localidad de escasa población y sin oficina bancaria ni cajero automático (vulnerabilidad territorial); o si está aquejado de una enfermedad que lo hace temporalmente frágil, o está viajando²⁸ (vulnerabilidad transitoria).

Además, las circunstancias que determinan vulnerabilidad pueden concurrir «de forma individual o colectiva» (cfr. art. 3.2). Es decir, hay determinados colectivos cuyas características o naturaleza hacen que las personas que los componen sean consumidores vulnerables o tengan mayor riesgo de serlo (menores de edad y adolescentes, personas ancianas, desempleados, mujeres embarazadas...). Ello no significa, sin embargo, que los sujetos pertenecientes a estos colectivos, identificados genéricamente en el artículo 3.2 TRLGDCU, deban presumirse siempre consumidores vulnerables, sino que deberá examinarse caso por caso si estos sujetos, en una relación concreta de consumo, no pueden ejercitar sus derechos en condiciones de igualdad en comparación con el consumidor medio²⁹.

La vulnerabilidad es, pues un concepto dinámico; en el sentido de que –como señala el Preámbulo– «no define a las personas o a los colectivos como vulnerables de una forma estructural ni permanente [...] Además, esa condición de vulnerabilidad podrá variar a lo largo del tiempo según puedan hacerlo las condiciones que la determinan, tanto las de tipo personal como las sociales o de contexto. En definitiva, las

Lo mismo ocurre, de ahí la polémica surgida a raíz del bono eléctrico, con la circunstancia de ser familia numerosa que, sólo unida a una baja renta, sería fuente de vulnerabilidad.

²⁷ Sobre estos tipos de vulnerabilidad, *vid.* DIÉGUEZ AGUILERA, Laura, «El consumidor vulnerable: en especial, la vulnerabilidad de las personas mayores ante la acusada digitalización del mercado financiero», *Diario la Ley*, nº 10223, 7 de febrero de 2023.

²⁸ Sobre el viajero como consumidor vulnerable, *vid.* PÉREZ ESCOLAR, Marta, *op. cit.*

²⁹ En este sentido, *vid.* MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable...» *op. cit.*, p. 114, GARCÍA HERNANDO, José Antonio, «La falta de concreción y determinación...» *op. cit.*; o MASSONS-RIBAS, Anna, «Análisis de la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva del consumo, la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (Dir), *Vulnerabilidad patrimonial, retos jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 297.

investigaciones especializadas confirman que cualquier persona puede ser vulnerable en algún momento de su vida respecto de alguna relación de consumo específica»³⁰.

Merece también algún comentario la expresión legal «respecto de relaciones concretas de consumo», que marca el contexto donde se debe valorar la vulnerabilidad. El artículo 3.2 define al consumidor vulnerable en las relaciones de consumo, que son relaciones contractuales, al igual que el párrafo primero del mismo artículo define al consumidor como sujeto que contrata³¹. Por consiguiente, la acuñación del concepto general de vulnerabilidad en el Texto Refundido parece tener como finalidad equilibrar determinadas relaciones jurídicas contractuales de consumo, estableciendo medidas y obligaciones a cargo del empresario³². No obstante, como luego se verá, el legislador utiliza también el concepto de consumidor vulnerable en un sentido amplio, como ocurre en el artículo 8 TRLGDCU donde se enumeran sus derechos básicos, sin contemplarlo en conexión con ninguna relación contractual de consumo concreta³³.

Por último, ha cuestionado la doctrina si el consumidor vulnerable del artículo 3.2 TRLGDCU debe ser también consumidor del artículo 3.1, es decir, si se trata de un subtipo de consumidor. A nuestro juicio así debe ser, ya que ello se deduce del propio tenor literal del precepto que refiere el concepto a «relaciones concretas de consumo» y determina la existencia de vulnerabilidad cuando el sujeto no puede ejercitar sus derechos «como personas consumidoras» en condiciones de igualdad. Si debe estarse a una «relación de consumo», esta será la definida en el párrafo primero³⁴. Por consiguiente, es consumidor vulnerable la persona física que, al adquirir el bien o contratar el servicio, actúa con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión y se encuentra en una situación de inferioridad o

³⁰ Indica DIÉGUEZ AGUILERA cómo la configuración del consumidor vulnerable puede abordarse desde una doble perspectiva: a) por una parte, la que hace referencia a las características individuales del consumidor (p.ej. sexo, desempleo, edad), que es vulnerabilidad *class-based*; y b) por otra parte, la que pone el centro en la situación o contexto en que se encuentre la persona, que es vulnerabilidad *estate-based*, más dinámica que la anterior, en la medida en que cualquier sujeto que actúe en condición consumidora puede transitar por el estado de vulnerabilidad (*vid.* «El consumidor vulnerable...» op. cit.).

³¹ MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable...» op. cit., p. 115.

³² CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Comentario del artículo 3...» op. cit., p. 145.

³³ *Vid.* MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable...» op. cit., pp. 117.

³⁴ Defienden esta posición MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable...» op. cit., pp. 115-116 y CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Comentario del artículo 3...» op. cit., p. 147. No obstante, ambos señalan que también existen argumentos para sostener la tesis contraria, como la disparidad terminológica entre los dos apartados, el hecho de que en el segundo no se exija la actuación con propósito ajeno a una actividad empresarial o profesional; o el mantenimiento de la dicotomía en el artículo 8, que se refiere a ambos como si fueran dos colectivos distintos. Indica MARÍN LÓPEZ que la asunción de una u otra tesis no tiene en realidad consecuencias prácticas, habida cuenta que el Texto Refundido se refiere al consumidor vulnerable en otros preceptos con un significado diferente.

desprotección que le impide el ejercicio de sus derechos como consumidor en condiciones de igualdad al consumidor medio. Como dice Marín López, el consumidor vulnerable es un consumidor, pero «especial»; por ello debe tener un grado de protección mayor³⁵.

4. LA INEXISTENCIA DE UN ESTATUTO GENERAL DEL CONSUMIDOR VULNERABLE TRAS LA REFORMA DEL TRLGDCU

El problema fundamental que plantea la protección del consumidor vulnerable es que, siendo tantas las situaciones que pueden causar la vulnerabilidad, es muy difícil un tratamiento general y unitario. Ello ha propiciado que tanto la legislación como las políticas existentes aborden el problema de la vulnerabilidad caso por caso, lo que ha tenido como consecuencia la existencia de un régimen de protección fragmentario. Este inconveniente ya fue atisbado por el Parlamento Europeo en la citada Resolución de 22 mayo 2012, razón por la cual se subraya la necesidad de que la legislación europea aborde el problema de la vulnerabilidad de los consumidores como una tarea transversal, teniendo en cuenta las distintas necesidades, capacidades y circunstancias de los consumidores³⁶.

Pues bien, por lo que respecta a los preceptos específicos insertados por nuestro legislador en el TRLGDCU, se puede afirmar ya desde el principio que no se ha conseguido este objetivo de transversalidad. Las previsiones del legislador se traducen en normas aisladas, relativas fundamentalmente a los deberes de información precontractual.

Tras la definición de consumidor vulnerable en el artículo 3.2, el artículo 8 TRLGDCU, a modo de pórtico y declaración de intenciones, enumera en un primer párrafo los derechos básicos de los consumidores y de los consumidores vulnerables. Los primeros y los segundos tienen derecho a la protección de su salud y seguridad, así como de sus legítimos intereses económicos y sociales, a la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos, a la información correcta, la educación y la divulgación, la audiencia en consulta y la participación, y a procedimientos eficaces para la protección de sus derechos. En este precepto, como se ha dicho antes, se utiliza la noción de consumidor vulnerable en sentido amplio, con total independencia de que

³⁵ «El consumidor vulnerable...» op. cit., p. 115.

³⁶ *Vid.* párrafo 1 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 mayo 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables.

hayan contratado o no con un empresario³⁷. En el párrafo segundo se ordena al legislador una «mayor atención» a los derechos del consumidor vulnerable; esto es, se establece un principio de protección especial, que deberá desarrollarse en la normativa reglamentaria y sectorial³⁸. Como se verá a continuación, la vaguedad de la reforma exige, en efecto, un desarrollo reglamentario que detalle el contenido concreto de la especial protección que debe otorgarse al consumidor, con arreglo a la específica situación de vulnerabilidad en que se encuentre³⁹. Finalmente, la norma dispone además que los poderes públicos promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, tratando de evitar los trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos. Se debe insistir en la importancia de esto último: la evitación de trámites burocráticos complicados, ya que debido a ellos son muchos los consumidores vulnerables que desisten de solicitar la protección (caso del bono social eléctrico).

Y el artículo 19.6 TRLGDCU, al desarrollar el principio general de protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores, establece que las políticas públicas que inciden en el ámbito del consumo y las prácticas comerciales orientadas a los consumidores vulnerables deben identificar y remover las circunstancias que generan vulnerabilidad, así como paliar sus efectos. Todo ello con el fin de garantizar a los consumidores vulnerables el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad, en particular en relación con las comunicaciones comerciales, la información precontractual facilitada, la atención postcontractual o el acceso a bienes o servicios básicos. Pero, a pesar de esta literalidad del artículo 19.6 TRLGDCU, que pretende extender la protección a más ámbitos, es en sede precontractual donde el legislador sitúa el foco, ante la constatada evidencia de que el nivel formativo y cultural de las personas y la imposibilidad para acceder a la información o para asimilarla constituye un factor determinante de vulnerabilidad. Por esta razón, en la reforma se pone el acento en la intensificación de los deberes de información cuando se esté en presencia de un consumidor vulnerable.

Así, en el desarrollo de los derechos de información, formación y educación en los artículos 17 y 18 TRLGDCU se hace especial referencia al consumidor vulnerable para establecer un mayor grado de protección. En el artículo 17.3 se impone a los poderes públicos un especial deber de atención para la formación y educación de los

³⁷ *Vid.* cita nota al pie núm. 29.

³⁸ *Vid.* SÁNCHEZ MORAGAS, Francesc Xavier, «La apreciación de la vulnerabilidad en los contratos con personas consumidoras con discapacidad intelectual», *Diario la Ley*, nº 10005, 8 febrero 2022.

³⁹ En este sentido se pronuncia también MASSONS RIBAS, Anna, *op. cit.*, p. 301.

consumidores en aquellos sectores que, debido a su complejidad o características propias, cuenten con mayor proporción de personas vulnerables, atendiendo de forma precisa a las circunstancias que generan la situación de concreta vulnerabilidad. Uno de estos sectores de especial complejidad es el financiero, debido al alto grado de tecnicidad de la información. A menudo se dice que en el sector financiero casi todos somos consumidores vulnerables, pero no cabe duda que las personas ancianas tienen en este ámbito una especial vulnerabilidad, padeciendo lo que se ha dado en llamar «exclusión financiera». La educación financiera, medida recogida en este precepto, es una solución preventiva que puede ser adecuada para las generaciones intermedias, pero no alcanza a paliar la vulnerabilidad financiera actual de los consumidores ancianos⁴⁰. Es preciso acompañar esta medida preventiva con soluciones inmediatas para las personas que están ya en situación de vulnerabilidad.

Se modifica también el apartado segundo del artículo 18 TRLGDCU, sobre el etiquetado y la presentación de los bienes y productos. En este apartado se establece que el producto o servicio deberá presentar de forma clara y comprensible, y en formato que garantice su accesibilidad, suficiente información sobre todas sus características esenciales y, como mínimo, las detalladas en el propio precepto. Además, se contempla expresamente la posibilidad de que se determinen reglamentariamente y en la normativa sectorial exigencias concretas para consumidores vulnerables. Esta información debe ser veraz, eficaz, suficiente y accesible. Como puede observarse, se destaca la necesidad de la accesibilidad tanto del formato en que se presta la información como de la propia información, exigencia que se repite como un mantra a lo largo de los preceptos reformados. El momento en que se debe suministrar esta información es el de la entrada del producto en el mercado, esto es, el de su puesta a disposición a los consumidores y usuarios, independiente de si se celebra contrato sobre el mismo o no⁴¹.

En relación con este precepto es preciso hacer referencia a la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/2022, según la cual el gobierno deberá desarrollar reglamentariamente (en el plazo de un año) el deber de etiquetar en alfabeto braille, así como en otros formatos que garanticen la accesibilidad universal de aquellos bienes y productos de consumo de especial relevancia para la protección de la seguridad, integridad y calidad

⁴⁰ Vid. en este sentido, MARTÍNEZ NADAL, Apol·lònia, «Soluciones jurídicas para la inclusión financiera de la tercera edad (más allá de los protocolos voluntarios)», *Revista de Derecho mercantil*, num. 326/2022. BIB 2022\3671.

⁴¹ Vid. ÁLVAREZ LATA, Natalia, «Comentario del artículo 18», en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo, *Comentario del Texto refundido de la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios y otras leyes complementarias*, 2ª edición, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 216.

de vida, especialmente de las personas ciegas y con discapacidad visual como personas consumidoras vulnerables. En principio el Gobierno tiene previsto que la normativa afecte a productos de consumo general empaquetado y a los potencial o claramente peligrosos. Sobre esta materia se abrió período de consulta pública previa hasta el 1 de septiembre de 2022, pero todavía no se ha dictado el reglamento correspondiente. La oportunidad de la regulación es indudable, ya que para las personas ciegas o con discapacidad visual, el sistema de lectoescritura braille u otros formatos accesibles constituyen medios fundamentales para su acceso a la información.

Siguiendo en la misma línea, el artículo 20.2 TRLGDCU, acerca de la información necesaria en la oferta comercial, impone que esta se debe facilitar en términos claros, comprensibles, veraces y en un formato que garantice su accesibilidad, de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables.

Finalmente, ya en sede de los contratos con consumidores (Libro II, título I), la Ley 4/2022 introduce un segundo párrafo en el artículo 60.1 TRLGDCU, sobre la información precontractual, en el que se insiste en el objetivo de la accesibilidad de la información, que también se ha introducido como mención en el párrafo primero de este artículo 60.1, así como en los requisitos de la claridad, comprensibilidad, veracidad y suficiencia de la información precontractual que debe proporcionarse al consumidor, especialmente si es vulnerable. Y similares requisitos de formato: adecuación, accesibilidad y comprensibilidad, se imponen al empresario para la información precontractual que debe proporcionar en contratos celebrados a distancia y fuera del establecimiento mercantil, con especial atención al consumidor vulnerable, en los reformados artículos 97 y 97 bis (este último precepto referido a los contratos celebrados en mercados en línea)⁴².

No debe pasar desapercibido el deber impuesto a cargo del empresario por el artículo 60.1.II TRLGDCU, que le obliga a brindar al consumidor (y sobre todo al vulnerable) la asistencia necesaria para garantizar la adecuada comprensión de la información. Esto es muy importante: no basta con poner la información a disposición del consumidor, es preciso poner los medios para asegurarse de que este la comprende. En esta línea van también algunas de las medidas que en febrero de 2022 se recogieron en el «Protocolo estratégico para reforzar el contenido social y sostenible de la banca», firmado por el Gobierno y la banca para el fomento de la inclusión financiera, por el que las entidades bancarias se comprometieron a prestar un mejor servicio a las personas mayores. Entre

⁴² Reformado el primero y añadido el segundo por Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre.

las medidas de dicho protocolo, se incluyen la mejora de la atención personalizada a los mayores y discapacitados o la formación específica obligatoria de los empleados bancarios para ofrecer una atención ajustada al perfil de los mayores. En este mismo sentido, la DA 3ª de la Ley 4/2022 promueve la necesidad de un plan de medidas que debe ser adoptado por el Gobierno, en coordinación con el Banco de España (como supervisor) y los representantes del sector de entidades de créditos. Y, entre otras, este Plan deberá incluir medidas necesarias para garantizar la atención presencial de las personas mayores.

Una vez que el consumidor ya ha contratado, es decir, en la etapa de ejecución del contrato de consumo, casi desaparece todo rastro de mención de la protección del consumidor vulnerable. Y ello es grave porque en la misma Resolución de 22 de mayo de 2012, que venimos citando, el Parlamento europeo había manifestado su preocupación de que el enfoque de la protección a través de la información pudiera no ser suficiente para proteger a los consumidores vulnerables, ya que su vulnerabilidad puede ser precisamente consecuencia de la dificultad para evaluar la información que se les procura, o de su desconocimiento de los sistemas de reclamación y compensación existentes⁴³.

En efecto, a nuestro juicio, la vulnerabilidad del consumidor no sólo procede de la asimetría de la información, como parece suponer el legislador español, cuyo *leitmotiv* es la imposición de obligaciones de información al empresario, sino que está relacionada con otros muchos factores. Por esta causa, la protección no debe basarse únicamente en imponer deberes más exigentes de información, sino que debe darse una protección reforzada y adecuada a las características y necesidades del consumidor vulnerable⁴⁴. Es precisa, por tanto, una gestión más flexible de la relación negocial, tanto en la fase precontractual como en la fase ejecutiva⁴⁵.

La única previsión en la etapa de ejecución del contrato la encontramos en el art. 72. II TRLGDCU respecto a la prueba del ejercicio del derecho de desistimiento. Como es sabido, el consumidor puede ejercitar el derecho de desistimiento por cualquier medio, sin sujetarse a formalidad alguna (art. 70 TRLGDCU), pero resulta imprescindible que pueda probarse, por lo que le conviene dejar constancia de ello para propiciar la

⁴³ Vid. párrafo 9 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 mayo 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables.

⁴⁴ Vid. MATARELLA, Giorgio, *L'inclusione finanziaria come strumento di cittadinanza degli immigrati*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia y Università degli Studi di Palermo, 2021, p. 225. Disponible en: <https://roderic.uv.es/handle/10550/78293> (último acceso: 22/03/2023).

⁴⁵ *Ibidem*.

prueba. El artículo 72 en su primer párrafo dispone que la prueba del ejercicio del derecho de desistimiento recae en el consumidor, pero el párrafo 2º, que fue añadido por el artículo 1.9 de la Ley 4/2022, establece que «en el caso de las personas consumidoras vulnerables, se facilitará la prueba del ejercicio del derecho de desistimiento bastando una afirmación de parte en plazo». Esta norma causa perplejidad: ¿qué significa que basta «una afirmación de parte en plazo»? Podría pensarse que la norma contiene una inversión de la carga de la prueba del ejercicio del derecho de desistimiento, de modo que al consumidor le bastará con afirmar que lo ejerció en los plazos establecidos en el Texto Refundido y será el empresario el que deba probar lo contrario. De ser esta la interpretación, el empresario se enfrentaría a una prueba diabólica, pues se vería en la situación de probar que no recibió la comunicación del consumidor desistiendo del contrato en el plazo legal. Y ¿cómo probar un hecho negativo? De ser así, por las dificultades de la prueba en contrario, la norma equivaldría a decir que el consumidor vulnerable puede desistir en cualquier momento.

Se ha sostenido, sin embargo, que la carga de la prueba de haber desistido del contrato en los plazos establecidos sigue recayendo sobre el consumidor, por lo que este verá posibilitada su tarea de prueba si utiliza un soporte duradero e inequívoco, en el que conste también el momento en el que se lleva a cabo la comunicación⁴⁶. Pero, con esta interpretación, la nueva norma nada añade; no supondría una especial protección del consumidor vulnerable.

Fuera de este misterioso artículo 72.II TRLGDCU, no hay en la etapa posterior a la celebración del contrato ninguna previsión protectora del consumidor vulnerable en todo el libro II. No tiene sitio en la normativa sobre contratación con cláusulas no negociadas individualmente ni tampoco en la referida a las garantías y servicios posventa en la venta de bienes de consumo⁴⁷.

Por cuanto respecta a las cláusulas predispuestas, la Ley 4/2022 reforma el artículo 80.1.b)⁴⁸, referido a las exigencias de transparencia formal, estableciendo que no se entenderán cumplidos los requisitos de accesibilidad y legibilidad si el tamaño de la letra del contrato fuese inferior a los 2.5 milímetros, el espacio entre líneas fuese

⁴⁶ En este sentido se ha pronunciado DÍAZ ROMERO, María del Rosario, «Comentario del artículo 72. Prueba del ejercicio del derecho de desistimiento», en CAÑIZARES LASO, Ana, *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 1090.

⁴⁷ Así también, MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable...» op. cit., p. 118.

⁴⁸ *Vid.* art. 1.10 de la Ley 4/2022. La modificación entró en vigor el 1 de junio de 2022 (Disposición final séptima Ley 4/2022).

inferior a los 1.15 milímetros o el insuficiente contraste con el fondo hiciese dificultosa la lectura. No obstante, hay que tener en cuenta que esta previsión se aplicará a todos los consumidores, sean o no vulnerables; por lo que no es una medida especialmente protectora de aquel colectivo, a no ser que se piense que en materia de contratación con cláusulas predispuestas todos los consumidores somos vulnerables. Y, en todo caso, una vez cumplida esta exigencia de tamaño en aras a la legibilidad no se requerirá ningún otro requisito añadido para la protección del consumidor vulnerable⁴⁹.

No hay ninguna previsión normativa especial en lo referido al control del contenido de las cláusulas no negociadas con consumidores vulnerables. Por consiguiente, a falta de norma específica, el desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes contrario a la buena fe (art. 82.1) se realiza desde el plano objetivo. Se tendrán en cuenta para dicho control los criterios del artículo 82.3 TRLGDCU: naturaleza del bien o servicio objeto del contrato, circunstancias concurrentes en el momento de su celebración y el resto de las cláusulas del contrato o de otro del que este dependa. No hay lugar, pues, para la valoración de las circunstancias subjetivas concretas del consumidor que pudieran ser la fuente de su vulnerabilidad. Como indica Marín López, la «voluntad virtual del consumidor» a la que aluden algunas sentencias del TJUE no es un nuevo parámetro subjetivo para juzgar la abusividad, por lo que a tales efectos es indiferente si el consumidor adherente está en situación de vulnerabilidad⁵⁰.

Cuestión diferente podría ser la transparencia material. Como es sabido, una cláusula es transparente desde el punto de vista material si permite al consumidor comprender la carga jurídica y económica que comporta la estipulación⁵¹. La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por el momento, establece un baremo de comprensibilidad adaptado al consumidor medio, no a cada consumidor vulnerable⁵²; y así lo hace también, a pesar de algunas sentencias aisladas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵³. Según esta doctrina consolidada, basta con que el empresario proporcione al consumidor, con la suficiente antelación, la información precontractual (normalizada) adecuada al estándar del consumidor medio. Así pues, en el estado

⁴⁹ Vid. SABORIDO SÁNCHEZ, Paloma, «Comentario del artículo 8. Derechos básicos de los consumidores y usuarios», en CAÑIZARES LASO, Ana, *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 239.

⁵⁰ Vid. «El consumidor vulnerable...» op. cit., p. 118.

⁵¹ Vid. CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Hacia el carácter abusivo directo de las cláusulas no transparentes», *Revista Jurídica sobre consumidores y usuarios*, VLEX, marzo 2021, p. 27.

⁵² Vid. nota al pie número 5.

⁵³ Vid. CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Hacia el carácter abusivo directo...» op. cit., p. 29.

actual de la jurisprudencia, la transparencia tiene carácter abstracto u objetivo⁵⁴. Pero, tras la referida reforma del artículo 60.1 TRLGDCU, que impone al empresario «la asistencia necesaria, de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses», cabe preguntarse si, para cumplir con la transparencia material, deberá el empresario adaptar la información a las características particulares del consumidor vulnerable⁵⁵. Dicho de otra forma, la duda que surge con la nueva regulación es, si en presencia de alguna de las múltiples circunstancias que hacen al consumidor vulnerable, la exigencia de una atención personalizada impuesta por el artículo 60.1 TRLGDCU alcanza a alterar el canon del consumidor medio como estándar de valoración de la transparencia. Para Cámara Lapuente la cuestión es dudosa, ya que las menciones a la protección del consumidor vulnerable se hallan, como hemos visto, encapsuladas en preceptos concretos con un ámbito de aplicación determinado. Y, además, ello podría implicar la rebaja del nivel de protección al consumidor que no encaje en ninguna de las circunstancias de vulnerabilidad⁵⁶. Habrá que esperar la respuesta de los tribunales al respecto.

V. REFLEXIÓN FINAL

Deriva de lo hasta aquí expuesto que la reforma del TRLGDCU, operada para la protección de los consumidores en situación de vulnerabilidad, refleja una sobredimensión del papel protector de la información precontractual. Ello no resulta sorprendente si tenemos en cuenta que es rasgo común en el Derecho europeo de consumo la ciega confianza en el modelo de la información, principal causa de su ineficiencia a juicio de un sector doctrinal⁵⁷. Pero, como se ha advertido anteriormente, la protección del consumidor vulnerable no puede basarse sólo en el establecimiento de niveles superiores de información precontractual, sino que es precisa la protección en la fase ejecutiva del contrato (por ejemplo, simplificando los sistemas de reclamación o ampliando los plazos).

Por otra parte, surge el problema de la declaración de la vulnerabilidad. Si un empresario o profesional no conoce la vulnerabilidad del consumidor, podría alegar en

⁵⁴ Ya en 2004 decía PERTÍÑEZ VÍLCHEZ que este criterio objetivo de referencia implica que «los llamados subconsumidores, esto es, quienes están por debajo del estándar de comprensibilidad medio, tendrán que procurarse por sí mismos las informaciones complementarias a su nivel de comprensión» (*Las cláusulas abusivas por un defecto de transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 43).

⁵⁵ Ponen sobre la mesa la cuestión MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable...» op. cit., p. 119 y CÁMARA LAPUENTE, Sergio, «Comentario del artículo 3...» op. cit., p. 148 y «Hacia el carácter abusivo directo...» op. cit., pp. 31-32.

⁵⁶ *Vid.* «Hacia el carácter abusivo directo...» op. cit., pp. 31-32.

⁵⁷ Lo advierte MICKLITZ, Hans-W («Il consumatore: mercantizzato...» op. cit.).

su defensa que este no le requirió ninguna medida de información ni de asistencia especial. Esto es, hay consumidores vulnerables cuya vulnerabilidad es manifiesta o patente, como los menores y adolescentes o los ancianos; pero ¿qué ocurre con la vulnerabilidad no manifiesta? ¿Deberá el consumidor comunicarla en sus relaciones contractuales si quiere activar las medidas protectoras específicas para el consumidor vulnerable recogidas en el Texto Refundido?

Un ejemplo en este sentido podemos encontrarlo en las normas sobre viajes combinados del propio TRLGDCU. El artículo 153.1.a) octavo establece la obligación de informar sobre si el viaje o vacación es en términos generales apto para personas con movilidad reducida y, *a petición del viajero*, deberá el organizador suministrar información precisa sobre la idoneidad del viaje o vacación en función de sus necesidades. Y el artículo 155.2 TRLGDCU dispone que formará parte del contrato de viaje combinado la información acerca de las necesidades especiales del viajero aceptadas por el organizador. Como puede apreciarse, se trata de un supuesto de contrato donde la vulnerabilidad que se ha manifestado (y ha sido aceptada por la empresa) pasa a ser un elemento esencial del contrato y, en consecuencia, obliga a la empresa a tomar las medidas de apoyo especiales⁵⁸. Sin embargo, en los preceptos introducidos en la reforma nada dispone el TRLGDCU sobre la declaración de la vulnerabilidad.

El lado negativo de la necesidad de la declaración de la vulnerabilidad para la activación de las medidas protectoras es la cuestión de si ello supone una violación del derecho a la intimidad del consumidor (art. 18.1 CE), que se ve obligado a revelar datos personales –por ejemplo, sobre una discapacidad– si se quiere ver más protegido. El consumidor puede ser reacio a esta revelación por temor al estigma y la discriminación⁵⁹. De ahí que, en aras a la protección de la intimidad del consumidor vulnerable, pueda pensarse que el legislador de la reforma no le impone tal declaración de su vulnerabilidad para la protección especial arbitrada por la norma. De considerarse así, recaería sobre el empresario o profesional, como deber de diligencia, la carga de verificar si existe vulnerabilidad y si son necesarias, por tanto, medidas especiales. Y, dado lo costoso de tal verificación, a la larga, ante la eventualidad de

⁵⁸ *Vid.* SÁNCHEZ MORAGAS, Francesc Xavier, «La apreciación de la vulnerabilidad...» op. cit. Señala el autor, además, cómo en el ámbito del contrato del transporte la comunicación de la diversidad funcional o intelectual implica el derecho de asistencia en puntos específicos, ubicados en aeropuertos, estaciones marítimas, de tren o autocar, que deben facilitar el embarque y desembarque, la facturación de equipaje y también prestar una atención especial en caso de retrasos, cancelaciones y pérdidas de los equipos médicos o de movilidad reducida.

⁵⁹ En relación con la salud mental así lo expresa SÁNCHEZ MORAGAS, Francesc Xavier, «La apreciación de la vulnerabilidad...» op. cit.

encontrarse ante un consumidor vulnerable, los empresarios reforzarán la información precontractual en todos los casos. Ello supondría convertir la regla excepcional protectora de un colectivo en regla general, con efectos redistributivos perjudiciales para todos los consumidores por el aumento de los costes de contratación.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ LATA, Natalia, «Comentario del artículo 18» en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo, *Comentario del Texto Refundido de la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios y otras leyes complementarias*, 2ª edición, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 205-221.

CÁMARA LAPUENTE, Sergio:

— «Hacia el carácter abusivo directo de las cláusulas no transparentes», *Revista Jurídica sobre consumidores y usuarios*, VLEX, marzo 2021, pp. 26-43.

— «Comentario del artículo 3: conceptos de consumidor y usuario y de persona vulnerable», en CAÑIZARES LASO, Ana, *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 103-159.

CAVANILLAS MÚGICA, Santiago, «La protección del consumidor en la normativa sobre responsabilidad civil por productos o servicios defectuosos», *Estudios sobre consumo*, nº 18 (1990), pp. 44-53.

DÍAZ ROMERO, María del Rosario, «Comentario del artículo 72. Prueba del ejercicio del derecho de desistimiento», en CAÑIZARES LASO, Ana, *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 1085-1090.

DIÉGUEZ AGUILERA, Laura, «El consumidor vulnerable: en especial, la vulnerabilidad de las personas mayores ante la acusada digitalización del mercado financiero», *Diario la Ley*, nº 10223, 7 febrero 2023.

GARCÍA HERNANDO, José Antonio, «La falta de concreción y determinación del concepto de consumidor vulnerable en el RDL 1/2021», *Diario La Ley*, nº 9858, 26 mayo 2021.

MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, «El consumidor vulnerable en el Texto Refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 37/2021, p. 111-120.

MARTÍNEZ DE ALDAZ, Carlos, «La recepción de la idea de la vulnerabilidad en el Derecho civil español. Materiales para un debate», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (Dir), *Vulnerabilidad patrimonial, retos jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 33-54.

MARTÍNEZ NADAL, Apol·lònia, «Soluciones jurídicas para la inclusión financiera de la tercera edad (más allá de los protocolos voluntarios)», *Revista de Derecho mercantil*, num. 326/2022. BIB 2022\3671.

MASSONS-RIBAS, Anna, «Análisis de la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva del consumo, la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (Dir), *Vulnerabilidad patrimonial, retos jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 293-307.

MATARELLA, Giorgio, *L'inclusione finanziaria come strumento di cittadinanza degli immigrati*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia y Università degli Studi di Palermo, 2021, p. 225. Disponible en: <https://roderic.uv.es/handle/10550/78293> (último acceso: 22/03/2023).

MICKLITZ, Hans-W, «Il consumatore: mercantizzato, frammentato, costituzionalizzato», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2016, fasc. 3, pp. 859-889. Consultado en DeJure Banche dati editoriali GFL.

MUT PIÑA, Antoni, «La vulnerabilidad en las relaciones de consumo y los deberes de información: un análisis empírico», en MAYOR DEL HOYO, María Victoria y DE SALAS MURILLO, Sofía (Dir), *Vulnerabilidad patrimonial, retos jurídicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022. pp. 221-244.

PÉREZ ESCOLAR, Marta, «El viajero, consumidor vulnerable. Consideraciones a la luz del moderno Derecho comunitario europeo», *Revista de Derecho Patrimonial* núm. 44/2017. BIB 2017/43031.

PERTÍNEZ VÍLCHEZ, Francisco, *Las cláusulas abusivas por un defecto de transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004.

SABORIDO SÁNCHEZ, Paloma, «Comentario del artículo 8. Derechos básicos de los consumidores y usuarios», en CAÑIZARES LASO, Ana, *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 225-240.

SÁNCHEZ MORAGAS, Francesc Xavier, «La apreciación de la vulnerabilidad en los contratos con personas consumidoras con discapacidad intelectual», *Diario la Ley*, nº 10005, 8 febrero 2022.

VARGAS VERA, Georgina, «Interseccionalidad de la discriminación, formas agravadas de vulnerabilidad. El caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador», *Iuris Dictio* nº 18 (2016), pp. 139-148. Disponible en: <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/784> (último acceso: 16/02/2023).

VEIGA COPO, Abel B., «Más allá de un concepto de consumidor vulnerable. A propósito de RD-L de 19 de enero de 2021», *Aranzadi digital* núm. 1/2021, BIB 2021\398.

Fecha de recepción: 18.04.2023

Fecha de aceptación: 19.09.2023