

Vulnerabilidad, sostenibilidad y efectividad en la contratación de consumo
Mariló Gramunt Fombuena
Gemma Rubio Gimeno (coords.)
ISBN: 979-13-87913-43-4
Madrid, 2025
pp. 31-52
DOI: 10.37417/VSECC/01
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

EL CONSUMIDOR VULNERABLE: UNA CATEGORÍA POR DELIMITAR

Antoni MUT-PIÑA
Profesor Ayudante Doctor
Departamento de Economía de la Empresa
Universidad de las Islas Baleares (UIB)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 2.1 La protección frente a prácticas comerciales desleales: consumidores especialmente vulnerables; 2.2 El bono social eléctrico: vulnerabilidad y equilibrio contractual; 2.3 El deudor hipotecario en situación de exclusión: límites a los intereses moratorios; 2.4 Suspensión de lanzamientos hipotecarios: protección de colectivos especialmente vulnerables; 2.5 Inclusión financiera y cuentas de pago básicas: protección frente a la exclusión; 2.6 Vulnerabilidad habitacional y crisis sanitaria: medidas excepcionales frente al desahucio; 2.7 Vulnerabilidad en la legislación general de consumo: definición legal y estándares de protección; 2.8 Vulnerabilidad y derecho a la vivienda.— 3. LA CONSTRUCCIÓN HETEROGÉNEA DEL CONSUMIDOR VULNERABLE EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.— 4. IMPULSO NORMATIVO: ENTRE LA REACCIÓN LEGISLATIVA Y EL CAMBIO DE PARADIGMA.— 5. CONCLUSIONES.— 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN¹

Durante el periodo comprendido entre 2009 y 2025, el legislador ha incorporado al ordenamiento una multitud de términos con equivalencia

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de generación de conocimiento de la Agencia Estatal de Investigación: Consumidor, Vulnerabilidad y Vivienda Sostenible. Referencia administrativa: PID2021-125149NB-100.

semántica, tales como: «vulnerabilidad económica»², «consumidor en situación de vulnerabilidad»³, «persona en riesgo de exclusión social»⁴, «consumidor en el umbral de exclusión»⁵ o «vulnerabilidad severa»⁶, entre otros.

La regulación de las relaciones contractuales de consumo no ha permanecido ajena a dicha tendencia. De hecho, la incorporación a esta de una imagen del consumidor «vulnerable» confirma la aceptación, por parte del legislador, de las inconsistencias inherentes a la figura del consumidor medio⁷ y la necesidad de dar cabida a una concepción más flexible y realista del mismo.

No obstante, el uso indiscriminado de esta terminología, junto con su aplicación a una amplia variedad de contextos y situaciones dispares, ha desdibujado la figura del consumidor vulnerable, convirtiéndola en una categoría ambigua y difícil de delimitar⁸.

El presente capítulo tiene por objetivo estudiar el fenómeno de la regulación de la vulnerabilidad en el ordenamiento jurídico español. Es decir, ofrecer un análisis de (1) la delimitación, (2) el contexto y, finalmente, (3) las motivaciones del fenómeno en cada ocasión en que el legislador opta por hacer uso de dicha categoría, con el propósito de contribuir a su comprensión jurídica y política.

En concreto, se analizará la introducción de la figura del consumidor vulnerable en la regulación de las relaciones contractuales de consumo. En este sentido, el estudio se limita a aquellas medidas que

² Véase, por ejemplo, el Art. 1.1 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, pp. 22492-22501.

³ Véase, por ejemplo, el Art. 3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242, de 7 de octubre de 2017, pp. 97743-97775.

⁴ Véase, por ejemplo, el Art. 2 Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 2019, pp. 34468-34474.

⁵ Véase, por ejemplo, el Art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 116, de 15 de mayo de 2013, pp. 39084-39100.

⁶ Véase, por ejemplo, el Art. 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242, de 7 de octubre de 2017, pp. 97743-97775. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/06/897>.

⁷ Véase, en este sentido, M. HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, *Consumidor vulnerable*, Madrid, Editorial Reus, 2018.

⁸ J. GARCÍA, *Aproximación a un concepto jurídico de vulnerabilidad*, en GUAYO CASTIELLA, I. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (eds.), *Los desafíos del derecho público en el siglo xxi: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2019, pp. 39-62.

alteran el equilibrio obligacional entre sujetos. En este sentido, para poder considerar una medida como tendente a paliar la problemática de la vulnerabilidad contractual, deberán cumplirse dos condiciones: en primer lugar, que exista una relación contractual previa para la aplicación de la medida; y, en segundo lugar, que el coste de esta se imponga a una de las partes y, en consecuencia, se altere el citado equilibrio contractual de mercado.

Cabe señalar, asimismo, que, si bien el trabajo se circunscribe al ordenamiento jurídico español, la Unión Europea ha jugado un papel clave en el desarrollo de esta figura. Por ello, las referencias al Derecho comunitario resultan necesarias. El análisis se realizará de forma cronológica y comprenderá el periodo que va desde 2009 hasta 2025.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se examinan las disposiciones del ordenamiento jurídico español que incorporan medidas orientadas a mitigar los efectos adversos derivados de situaciones o condiciones de vulnerabilidad (delimitación); en segundo lugar, se presenta una taxonomía sobre el tratamiento de dicha vulnerabilidad en el ámbito de las relaciones de consumo (contexto); por último, se analiza el impulso legislativo que ha motivado estas iniciativas (motivaciones).

2. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La presente sección tiene por objeto examinar las distintas medidas normativas que el legislador español ha adoptado para proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad dentro del marco de las relaciones contractuales de consumo. A través de un análisis detallado de las disposiciones legales vigentes entre 2009 y 2025, se pretende identificar los mecanismos jurídicos que alteran el equilibrio obligacional entre las partes, con el fin de mitigar los efectos adversos derivados de condiciones personales, sociales o económicas que colocan al consumidor en una posición de desventaja. Como se ha indicado en la introducción, el estudio se centra exclusivamente en aquellas medidas que, además de requerir la existencia de una relación contractual previa, imponen un coste a una de las partes, modificando así el equilibrio contractual de mercado.

2.1. La protección frente a prácticas comerciales desleales: consumidores especialmente vulnerables

El Art. 1 de la Ley 29/2009, que transpone el Art. 5.3 de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, establece que «las prácticas

comerciales que, dirigidas a los consumidores o usuarios en general, sean susceptibles de distorsionar de forma significativa 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, tener afectada su capacidad de comprensión, o por su edad o credulidad, se evaluarán desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo».

La norma desplaza al arquetipo paradigmático del consumidor medio consolidado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁹, que, hasta el momento, servía de imagen única del consumidor como sujeto de las políticas de tuición comunitaria¹⁰.

En este sentido, de acuerdo con el tenor literal de la disposición, las prácticas comerciales destinadas a grupos de consumidores claramente identificables como vulnerables deberán ser evaluadas desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo. Tanto la directiva, como su transposición, parten de un concepto de vulnerabilidad suscrito únicamente a condiciones endógenas y de corte estático¹¹. De hecho, tanto los considerandos 18 y 19 como el propio Art. 5.3 únicamente asocian la vulnerabilidad a factores personales (edad, padecer alguna dolencia física o mental y un alto nivel de credulidad).

La disposición pretende proteger el comportamiento económico de tales consumidores ante posibles distorsiones razonablemente previsibles por el comerciante. En un sentido económico, la distorsión equivale a la realización de actos de consumo que no maximicen su utilidad, y el grado de vulnerabilidad, por ende, se vincula principalmente con la habilidad que el consumidor tiene de procesar y utilizar racionalmente la información comercial que el empresario transmite al mercado.

De este modo, se considera vulnerable a aquel grupo de consumidores que, por la concurrencia común de características personales o situacionales, vea distorsionada la racionalidad de sus decisiones económicas como consecuencia de una práctica comercial. No se trata de una vulnerabilidad reconocida automáticamente a grupos concretos de consumidores, sino más bien de una vulnerabilidad circunstancial, que deberá valorarse a tenor de la naturaleza y características de la

⁹ P. CARTWRIGHT, *The vulnerable consumer of financial services: law, policy and regulation*, Nottingham, University of Nottingham, 2011.

¹⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 16 de julio de 1998, asunto C-210/96, Gut Springenheide GmbH y Tusky c. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt,

¹¹ Para un análisis más detallado sobre la cuestión, puede consultarse: H.-W. MICKLITZ, «Unfair Commercial Practices and Misleading Advertising», en REICH, N., MICKLITZ, H.-W., ROTT, P. y TONNER, K. (eds.), *European Consumer Law*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 67-122. En cuanto a las novedades jurisprudenciales más recientes, resulta especialmente relevante la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 14 de noviembre de 2024, *Compass Banca SpA contra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)*, asunto C-646/22, ECLI:EU:C:2024:957.

práctica comercial concreta. Se deberá considerar el caso concreto y deberá existir la posibilidad de que el empresario prevea dicha distorsión conductual. En otras palabras, la credulidad inherente a la condición de consumidor infantil no imprime un deber de protección a los empresarios con relación a la totalidad de sus comunicaciones comerciales, sino simplemente con aquellas cuyo público sea precisamente dicho grupo.

Por lo tanto, nos encontramos ante una doble abstracción en lo que a la parametrización del consumidor vulnerable se refiere. Primero, porque un consumidor será vulnerable no por criterios de delimitación estrictos sino por la facilidad que el empresario tenga de distorsionar su racionalidad económica. Segundo, porque se deberá considerar la práctica comercial concreta, lo que impide instrumentalizar *a priori* el grado de vulnerabilidad.

2.2. El bono social eléctrico: vulnerabilidad y equilibrio contractual

El bono social eléctrico es un mecanismo de descuento sobre la factura eléctrica cuya cuantía viene determinada por el Gobierno y que se aplica sobre el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor. Se puso en marcha el 1 de julio de 2009.

Esta medida, a su vez, respondía al mandato impuesto mediante la aprobación de la Directiva 2009/72/CE¹², de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, posteriormente derogada por la Directiva (UE) 2019/944¹³, en la que se instaba a los Estados miembros a implementar medidas en favor de los consumidores más vulnerables¹⁴.

Desde su aprobación hasta ahora, la medida ha experimentado cambios significativos. Durante sus primeros años de funcionamiento (2009-2014), consistía en una rebaja destinada a cubrir la diferencia entre las Tarifas de Último Recurso¹⁵ y el valor base correspondiente a la tarifa vigente en aquel momento. Posteriormente, se adoptó su for-

¹² Véase la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 211, de 14 de agosto de 2009, pp. 55-93.

¹³ Véase la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 158, de 14 de junio de 2019, pp. 125-199.

¹⁴ Véase G. ÁLVAREZ, «Pobreza energética: claves para entenderla en el contexto de la crisis energética europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 36, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), 2021, pp. 65-77.

¹⁵ Actualmente denominado Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC).

ma actual, basada en la aplicación de un descuento fijo sobre el precio final, determinado por el PVPC. Dicho descuento será considerado una obligación de servicio público y que será asumido, de acuerdo con el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, por los suministradores de energía eléctrica, incluyendo la producción, el transporte y la comercialización, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Asimismo, el Real Decreto 897/2017¹⁶ contiene, en su art. 5, varios deberes de información en favor de aquellos consumidores que, cumpliendo las condiciones para ser considerados vulnerables, tengan la posibilidad o muestren interés por modificar su régimen contractual. De este modo, la empresa comercializadora debe informar al consumidor sobre: (1) la posibilidad de acogerse al PVPC y solicitar el bono social si se requiere pago; (2) la pérdida de aplicabilidad del bono si suscribe un contrato en el mercado libre; y, (3) la necesidad de contratar con un comercializador de referencia para acogerse al PVPC.

De la delimitación subjetiva del consumidor, se encarga el Real Decreto 897/2017, Arts. 3.2 y 3.4 (consumidor vulnerable y consumidor vulnerable severo, respectivamente). En este sentido, la norma recurre a parámetros objetivos para establecer la condición de vulnerabilidad: una renta inferior a determinados umbrales, formar parte de una familia numerosa, ser pensionista por jubilación o incapacitación, o ser víctima de terrorismo o violencia de género.

2.3. El deudor hipotecario en situación de exclusión: límites a los intereses moratorios

El Art. 4 del Real Decreto-ley 6/2012¹⁷ determina que, en todos los contratos de crédito o préstamo garantizados con hipoteca inmobiliaria en los que el deudor se encuentre situado en el umbral de exclusión, el interés moratorio aplicable desde el momento en que el deudor solicite a la entidad la aplicación de cualquiera de las medidas del Código de Buenas Prácticas y acredite dicha circunstancia será, como máximo, el resultante de sumar a los intereses remuneratorios pactados en el préstamo un 2 por 100¹⁸.

¹⁶ Véase el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242, de 7 de octubre de 2017, pp. 97743-97775. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/06/897>.

¹⁷ Véase el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 60, de 10 de marzo de 2012, pp. 22492-22501. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/03/09/6/con>.

¹⁸ Cabe indicar que el porcentaje actual difiere del inicialmente previsto en el Real Decreto-ley, a tenor de la modificación realizada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. (2013). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 116, 36373-36398. En este sentido, si bien en

El Real Decreto-ley prevé, por tanto, una limitación de los intereses de demora¹⁹ para todos los contratos de crédito o préstamo hipotecario, siempre que el consumidor se encuentre en situación de vulnerabilidad (deudor situado en el umbral de exclusión)²⁰. El Art. 3 del Real Decreto-ley 6/2012 introduce el concepto de consumidor en el umbral de exclusión. En este sentido, se considera en esta situación a quien cumpla criterios tales como: renta inferior a tres veces el IPREM, discapacidad, familia numerosa o monoparental, presencia de menores en el hogar, víctimas de violencia de género o mayores de sesenta años.

2.4. Suspensión de lanzamientos hipotecarios: protección de colectivos especialmente vulnerables

La Ley 1/2013²¹ se promulgó con la voluntad de abordar las problemáticas habitacionales surgidas durante la crisis financiera iniciada en 2007. Durante este periodo, los impagos en los créditos hipotecarios destinados a la compra de vivienda registraron un importante aumento, en gran medida como consecuencia del retroceso en las tasas de ocupación y de la sobrecarga financiera a la que multitud de familias se sometieron con anterioridad al estallido de la burbuja inmobiliaria.

Con el objetivo de mitigar los efectos asociados a esta problemática social, la norma introdujo la posibilidad de suspender lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. Esta medida, de carácter excepcional y temporal²², se aplicaría a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial que resultase en la adjudicación de la vivienda habitual de personas pertenecientes a estos colectivos.

la redacción actual los intereses no pueden ser superiores al resultante de sumar a los intereses remuneratorios pactados en el préstamo un 2 por 100, en la versión originaria este porcentaje ascendía al 2.5 por 100 sobre el capital pendiente del préstamo

¹⁹ Los intereses moratorios, a diferencia del interés remuneratorio, constituyen una indemnización derivada del incumplimiento del deudor constituido en mora, cuya legalidad se encuentra avalada por el Art. 1108 del Código Civil. Se trata, en este sentido, de una norma imperativa, por lo que debe imponerse al contenido normativo del contrato.

²⁰ Para un análisis en mayor profundidad de la delimitación subjetiva del Real Decreto-ley, véase, M. T. A. PÉREZ, «El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Naturaleza jurídica y su análisis como supuesto específico de sobreendeudamiento de particulares», en *Revista de Derecho civil*, núm. 2(2), 2015, pp. 31-67.

²¹ Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 116, de 15 de mayo de 2013, pp. 39084–39100. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/05/14/1/con>.

²² Inicialmente, esta medida tenía un periodo de vigencia fijado en dos años. Sin embargo, los Reales Decretos-ley 1/2015, 5/2017 y 6/2020 han prorrogado su aplicación, alargando su vigencia hasta el año 2024.

La obligación garantizada con la vivienda objeto de la ejecución debe ser un préstamo o crédito concedido para la adquisición de esta, y la medida solo afecta a los procesos de ejecución hipotecaria, judicial o extrajudicial. Al mismo tiempo, el bien del deudor que se protege del lanzamiento es únicamente su vivienda habitual. La disposición concede al deudor el derecho a continuar haciendo uso de la vivienda sin coste, por un lapso determinado de tiempo²³. La condición de vulnerabilidad se encuentra establecida en el Art. 1.2 y se define con criterios similares a los establecidos en el Real Decreto-ley 6/2012.

2.5. Inclusión financiera y cuentas de pago básicas: protección frente a la exclusión

La Directiva 2014/92/UE²⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, estableció el derecho de acceso general de toda persona a una cuenta de pago básica. La Directiva impulsó que los Estados miembros exigieran a las entidades de crédito la aplicación de condiciones más ventajosas para los consumidores vulnerables, como medida de promoción de la inclusión social dentro del mercado de productos financieros.

El Art. 2 del Real Decreto 164/2019²⁵ se encargó de transponer la citada Directiva e impide que las entidades de crédito exijan la comisión establecida en el Art. 4.2 de la Orden ECE/228/2019²⁶, de 28 de febrero, por la prestación de los servicios señalados en dicho apartado y con los límites previstos en el mismo, cuando todos los titulares y autorizados de una cuenta de pago básica se encuentren en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera. Para determinar si un consumidor se halla o no en riesgo de exclusión financiera debemos acudir al artículo 3 del Real Decreto. En este, se establece una

²³ Puesto que en ningún momento se establece el título en virtud del cual el deudor hipotecario mantendrá la posesión de su vivienda habitual, debemos entender, siguiendo de nuevo a Iglesias, que lo hará en concepto de precario. Así pues, de acuerdo con el Art. 1743 del Código Civil, el deudor, como precarista-comodatario, está obligado a satisfacer los gastos ordinarios que sean necesarios para el uso y conservación de la cosa prestada, por lo que el coste se carga, nuevamente, al empresario.

²⁴ Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 257, de 28 de agosto de 2014, pp. 214-246.

²⁵ Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 2019, pp. 34468-34474.

²⁶ Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, de 5 de marzo de 2019, pp. 21041-21051.

serie de criterios asociados a los ingresos (Art. 3.1 a) o a la titularidad de bienes inmuebles o sociedades mercantiles (Art. 3.1 b).

2.6. Vulnerabilidad habitacional y crisis sanitaria: medidas excepcionales frente al desahucio

El Real Decreto-ley 11/2020²⁷ adoptó un paquete de medidas de carácter social que pretendía responder a «la situación de vulnerabilidad en que incurran los arrendatarios de vivienda habitual como consecuencia de circunstancias sobrevenidas debidas a la crisis sanitaria del COVID-19». El legislador optó por establecer, entre otras medidas, la suspensión de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

Así, de acuerdo con su artículo primero, en todos los juicios verbales que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario, o sobre la expiración del plazo de duración de contratos suscritos conforme a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que pretendan recuperar la posesión de la finca, la persona arrendataria podrá instar un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el juzgado, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva. Si bien, originalmente, dicha medida tenía un periodo de vigencia acotado a la declaración del estado de alarma, actualmente se encuentra en vigor hasta el 31 de diciembre de 2025²⁸.

El Art. 5 del Real Decreto-ley 11/2020 establece los criterios que deben considerarse para determinar si un arrendatario se encuentra en situación de vulnerabilidad a efectos de la presente regulación. En este contexto, se consideran vulnerables aquellas personas que se hallen en situación de desempleo, afectadas por un ERTE, con reducción de jornada, que tengan hijos a cargo, sean mayores de 65 años, formen parte de familias monoparentales o presenten alguna discapacidad, siempre que se cumplan determinados umbrales de renta. Asimismo, el precio del bien arrendado se valora como un factor que puede agravar la situación económica del arrendatario.

²⁷ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 91, de 1 de abril de 2020.

²⁸ Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 25, de 29 de enero de 2025.

2.7. Vulnerabilidad en la legislación general de consumo: definición legal y estándares de protección

El Art. 1º de la Ley 4/2022²⁹ modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007³⁰, de 16 de noviembre, incorporando al mismo la definición de consumidor vulnerable.

En primer lugar, se reformula el apartado 2º del Art. 20 del TRLGD-CU relativo a la información de la oferta comercial. Incorporando que la información necesaria a incluir en la oferta comercial deberá facilitarse a los consumidores o usuarios, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, 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.

También se incorpora un segundo párrafo al apartado 1 y se modifica el apartado 4 del Art. 60. Así, la norma establece que, sin perjuicio de la normativa sectorial aplicada, los términos de suministro de información precontractual, principalmente cuando se trate de consumidores vulnerables, además de claros, comprensibles, veraces y suficientes, se facilitarán en un formato fácilmente accesible, garantizando la asistencia necesaria para asegurar su adecuada comprensión y permitiendo la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

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 (Art. 1º, mediante el cual se modifica el Art. 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007).

Este razonamiento parece encontrar cabida en el breve recorrido jurisprudencial de la Ley 4/2022. Así, en la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Navarra, de 30 de septiembre de 2022³¹, se

²⁹ Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, 2022, pp. 23787-23817.

³⁰ Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 287, 2007.

³¹ Juzgado de Primera Instancia de Navarra (Sección 7.ª), Sentencia núm. 1675/2022, de 30 de septiembre de 2022.

deniega la consideración de vulnerabilidad por «no probarse de forma alguna que sea una persona que no pueda comprender los términos y condiciones de las escrituras si debidamente explicadas y una vez recibida la información que la entidad está obligada a proporcionar», a pesar de ser perceptor de una pensión no contributiva, ingreso mínimo vital y no tener trabajo.

En un mismo sentido, en la sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias, de 18 de octubre de 2023³², se establece que no puede considerarse como consumidora vulnerable por no quedar acreditado déficit intelectual alguno que le impida entender lo que expresa una cláusula, inserta en un contrato convenientemente firmado por ella, ni tampoco para entender el contenido del préstamo que otorgó para financiar el pago del precio, ni el momento en que lo hizo.

A contrario sensu, tanto la sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña, de 18 de septiembre de 2023³³, como la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 13 de octubre de 2022³⁴, establecen que la edad, sin otros aditamentos, no basta para considerar a un consumidor como vulnerable. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Oviedo, en su sentencia de 19 de mayo de 2022³⁵, tiene a bien considerar la vulnerabilidad, a efectos de evaluar las obligaciones de información del empresario, por el hecho de que el consumidor tenga cierta edad, viva solo, carezca de formación y subsista únicamente con el cobro de una pensión.

2.8. Vulnerabilidad y derecho a la vivienda

La Ley por el Derecho a la Vivienda representa la primera ley estatal³⁶ que regula el derecho a la vivienda desde la aprobación de la

³² Audiencia Provincial de Asturias (Sección 1.ª), Sentencia núm. 3373/2023, de 18 de octubre de 2023.

³³ Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 6.ª), Sentencia núm. 2184/2023, de 18 de septiembre de 2023.

³⁴ Audiencia Provincial de Madrid (Sección 14.ª), Sentencia núm. 14654/2022, de 13 de octubre de 2022.

³⁵ Audiencia Provincial de Oviedo (Sección 4.ª), Sentencia núm. 1701/2022, de 19 de mayo de 2022.

³⁶ En el plano autonómico se han promovido leyes de vivienda con el objetivo de establecer marcos de protección y prevenir situaciones de emergencia habitacional causadas por el sobreendeudamiento de las familias. En este sentido, varias comunidades autónomas, Andalucía (Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), Aragón (Art. 20 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón), Baleares (Disposición adicional quinta de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears), Canarias (Art. 39 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias), Navarra (Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a

Constitución. Su objetivo principal es desarrollar el Art. 47 de la Constitución Española. En esta se introducen importantes modificaciones en la regulación del procedimiento de desahucio cuando concurren situaciones de vulnerabilidad en los arrendatarios, a través de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En primer lugar, se garantiza el traslado automático a las administraciones públicas competentes de la resolución que fija la fecha del lanzamiento, sin necesidad de consentimiento de los interesados. Esto se lleva a cabo con el fin de evaluar la situación de vulnerabilidad de los ocupantes de la vivienda. Además, se impone al demandante la obligación de indicar si el inmueble constituye la vivienda habitual del ocupante y si es un gran tenedor de vivienda. En caso afirmativo, se requiere que acredite esta circunstancia mediante una certificación del Registro de la Propiedad que muestre sus propiedades relacionadas. En el caso de que el demandante sea un gran tenedor de vivienda, también se le exige demostrar si el ocupante de la vivienda se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica.

Asimismo, se establece un requisito de admisibilidad de la demanda en los casos en que el demandante sea un gran tenedor de vivienda, la vivienda sea la habitual del ocupante y este último se encuentre en situación de vulnerabilidad económica. Para que la demanda sea admitida, previamente debe haberse llevado a cabo un procedimiento de conciliación o intermediación entre las partes, que será establecido por las administraciones públicas competentes.

Adicionalmente, la ley amplía el ámbito de protección cuando se identifiquen situaciones de vulnerabilidad y define de manera más precisa el concepto de persona vulnerable. Además, se establece un sistema de decisión por el tribunal respecto a la eventual suspensión del procedimiento de desahucio. Esta decisión se tomará tras una valoración ponderada y proporcional del caso concreto, en contraposición a la suspensión automática por parte del Letrado de la Administración de Justicia prevista en la actualidad.

la vivienda en Navarra), la Comunidad Valenciana (Título II del Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario), Extremadura (Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda en Extremadura y Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda en Extremadura), País Vasco (Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda), Cataluña (Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética) y Murcia (Ley 3/2022, de 24 de mayo, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia y se modifica la Ley 2/2012, de 11 de mayo, y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia), han aprobado medidas dirigidas a proteger a los colectivos especialmente vulnerables que se enfrentan a procedimientos de desahucio de su vivienda habitual, ya sea por ejecución hipotecaria o impago del alquiler.

Por último, se amplían los plazos de suspensión de los procedimientos de desahucio a dos meses para las personas físicas y cuatro meses para las personas jurídicas, en comparación con los plazos vigentes de uno y tres meses respectivamente. Estas medidas tienen como objetivo mejorar la regulación y proporcionar una mayor protección a los derechos de los ocupantes de viviendas en situación de vulnerabilidad.

El Art. 441.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, modificado por la disposición final quinta de la Ley 12/2023, establece que se considerará vulnerable a tales efectos. La norma vincula la condición de vulnerabilidad a factores como: bajos niveles de renta, composición familiar desfavorable, importe elevado de suministros básicos, presencia de hijos a cargo, edad superior a 65 años, discapacidad o situación de dependencia.

3. LA CONSTRUCCIÓN HETEROGÉNEA DEL CONSUMIDOR VULNERABLE EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

La vulnerabilidad en las relaciones de consumo es un fenómeno real que existe al margen de cualquier posible consideración jurídica. Desde una perspectiva empírica, la vulnerabilidad se ha definido en términos probabilísticos³⁷. Así, un consumidor es más o menos vulnerable en la medida en que tenga una mayor o menor probabilidad de sufrir un daño como consecuencia de una concreta relación de consumo³⁸.

La sección primera del presente capítulo tenía por objetivo ofrecer un mapa de las diferentes medidas adoptadas por el legislador con el objetivo de paliar la situación o condición de vulnerabilidad de los consumidores en sus relaciones de consumo.

³⁷ Véase, entre otros, BRENNAN *et al.*, «Consumer Vulnerability and Complaint Handling: Challenges, Opportunities and Dispute System Design», *International Journal of Consumer Studies*, 41 (6), 2017, pp. 638-646; PATERSON y BRODY, «“Safety Net” Consumer Protection: Using Prohibitions on Unfair and Unconscionable Conduct to Respond to Predatory Business Models», *Journal of Consumer Policy*, 38 (3), 2015, pp. 331-355; CARTWRIGHT, «Understanding and Protecting Vulnerable Financial Consumers», *Journal of Consumer Policy*, 38 (2), 2015, pp. 119-138; COMISIÓN EUROPEA, *Consumer Vulnerability Across Key Markets in the European Union*, Bruselas, European Commission, 2016; OVERTON y FOX O'MAHONY, «Stakeholder Conceptions of Later-Life Consumer Vulnerability in the Financial Services Industry: Beyond Financial Capability?», *Journal of Consumer Policy*, 41 (3), 2018, pp. 273-295; HILL y SHARMA, «Consumer Vulnerability», *Journal of Consumer Psychology*, 30 (3), 2020, pp. 551-570; EZECHUKWU, *Mobile Payments, Consumer Policy, and the Law: A Comparative Analysis*, Londres, Routledge, 2023; R. OVERALL, *What do we mean by “vulnerable” and “disadvantaged” consumers?*, Victoria, Consumer Affairs Victoria, 2004.

³⁸ P. CARTWRIGHT, *Understanding and Protecting Vulnerable Financial Consumers*, en *Journal of Consumer Policy*, Berlín, Springer, 2015, pp. 119-138.

Como puede apreciarse, uno de los rasgos que caracteriza la positivación del fenómeno es su elevado grado de heterogeneidad. En este sentido, el ordenamiento jurídico no atribuye la condición de consumidor vulnerable de forma unívoca, sino todo lo contrario. Por ejemplo, un consumidor puede ser considerado vulnerable en relación con las comunicaciones comerciales que recibe de una empresa, pero no respecto a su proveedor de energía eléctrica, y viceversa. Asimismo, puede ser vulnerable a efectos de la regulación general de consumo por padecer una discapacidad visual, pero no serlo en el marco de la Ley 29/2009, si se considera que la racionalidad económica de dicho colectivo no es más susceptible de distorsión que la del resto de consumidores.

En definitiva, la categoría de consumidor vulnerable presenta un alto grado de diversidad. No obstante, es posible, desde un enfoque analítico, distinguir diferentes tipologías de vulnerabilidad con rasgos claramente diferenciados dentro del ordenamiento jurídico.

En este sentido, es posible identificar dos variables clave que permiten clasificar las distintas intervenciones. La primera variable es el ámbito de aplicación de la medida, que puede ser de carácter sectorial o general. La segunda variable se refiere a la dimensión de la relación contractual sobre la que incide la intervención, distinguiéndose entre una dimensión informativa y una dimensión económica.

En relación con el aspecto sectorial o no de la intervención, resulta evidente que la liberalización de determinados sectores económicos ha impulsado el desarrollo de un marco de protección específico en favor de los consumidores. La construcción del mercado único europeo conllevó la desintegración progresiva de los grandes monopolios estatales. En este contexto, sectores como el eléctrico afrontaron profundos procesos de liberalización que exigieron, paralelamente, un fortalecimiento del marco normativo en materia de protección de los consumidores. Así, en ámbitos como el sector energético, el financiero o el de la vivienda, la normativa de protección no se limita a contemplar al consumidor «medio», sino que incorpora un régimen específico orientado a salvaguardar los intereses de los consumidores más vulnerables.

Una de las características distintivas de la regulación sectorial de la vulnerabilidad es el recurso a criterios socioeconómicos para determinar el grado de vulnerabilidad del consumidor. Así, para atribuir dicha condición a efectos de: (1) el bono social eléctrico, (2) la imposibilidad de suspensión del suministro, (3) el suministro mínimo vital, (4) la suspensión del procedimiento de desahucio, (5) la moratoria de la deuda arrendaticia, (6) el control de los intereses de demora, (7) la imposibilidad de ejecución de la garantía, (8) la moratoria de la deuda hipotecaria, (9) la suspensión de la obligación de pago de préstamos y créditos sin garantía hipotecaria, y (10) la imposibilidad de que la entidad de crédito exija la comisión establecida en el Art. 4.2 de la Orden

ECE/228/2019 en los contratos de cuenta de pago básica, se recurre fundamentalmente a una parametrización basada en criterios vinculados a la capacidad adquisitiva del consumidor.

Por otro lado, en lo que respecta a la condición de vulnerabilidad recogida en la regulación general de consumo, el legislador opta por conceptualizaciones mucho más abstractas, generalmente articuladas mediante estándares jurídicos indeterminados. El empleo de esta técnica legislativa permite dotar al ordenamiento de la flexibilidad necesaria para adaptar la regulación a las distintas circunstancias contextuales que definen su ámbito de aplicación, comprometiendo, no obstante, buena parte de la eficiencia *ex ante* de la medida, que queda en manos de los operadores normativos.

El otro de los aspectos clave es la dimensión sobre la que materializa el potencial daño que agrava la situación de vulnerabilidad. En la determinación de este equilibrio, las partes consideran el precio y la cantidad del bien o servicio negociado y el contenido contractual que regula la relación jurídica de las partes en adelante. En los mercados de consumo, este equilibrio no se genera mediante un proceso de negociación individual entre contrapartes, sino de forma global, mediante el mecanismo de precios generado en el libre mercado como consecuencia de la tensión de intereses entre oferta y demanda. En este contexto, el fenómeno de la contratación de adhesión y las condiciones generales son el reflejo de este equilibrio de mercado.

En este sentido, partiendo de este planteamiento, y a tenor del análisis de las diferentes medidas, es posible identificar dos dimensiones en el tratamiento de la vulnerabilidad en la normativa reguladora de las relaciones contractuales de consumo. Por un lado, una dimensión económica y, por otro, una informativa. En otras palabras, el ordenamiento jurídico, en su intento de aplacar los problemas asociados al fenómeno de la vulnerabilidad en las relaciones de consumo, entiende que esta problemática se manifiesta en dos ámbitos diferentes. Por un lado, en garantizar la demanda y el acceso a determinados bienes o servicios que son considerados esenciales (dimensión económica³⁹), y

³⁹ Véase, entre otros, DIXON y MCLAUGHLIN, «Do the Poor Really Pay More for Food?», *Business & Society*, 9 (1), 1968, pp. 7-12; SEXTON y DONALD, «Comparing the Cost of Food to Blacks and to Whites—a survey», *Journal of Marketing*, 35 (3), 1971, pp. 40-46; ANDREASEN, *Inner City Business: A Case Study of Buffalo*, New York, Praeger Publishers, 1971; SEXTON y DONALD, «Black Buyer Behavior», *Journal of Marketing*, 36 (4), 1972, pp. 36-39; ANDREASEN, *The Disadvantaged Consumer*, New York, Free Press, 1975; CADY y ANDREASEN, «Price Levels, Price Practices and Price Discrimination in a Retail Market for Prescription Drugs», *Journal of Consumer Affairs*, 9 (1), 1975, pp. 33-48; ANDREASEN, «The Ghetto Marketing Life Cycle: A Case of Underachievement», *Journal of Marketing Research*, 15 (1), 1978, pp. 20-28; KANG y RIDGWAY, «The Importance of Consumer Market Interactions as a Form of Social Support for Elderly Consumers», *Journal of Public Policy & Marketing*, 15 (1), 1996, pp. 108-117; CHAPLIN y JOHN, «Interpersonal Influences on Adolescent Materialism», *Journal of Consumer Psychology*, 20 (2), 2010, pp. 176-184; WILLIAMS y HENDERSON, «Discrimination and Injustice in

por otro, en asegurar la toma de decisiones racionales por parte de los consumidores vulnerables (vulnerabilidad informativa⁴⁰). Así, la figura del consumidor en el ordenamiento jurídico se encuentra suspendida en algún lugar entre dos paradigmas del consumidor: uno que los ve como partes autónomas en los contratos (dimensión informativa), y el otro que acepta sus debilidades con el objetivo de evitar su expulsión del mercado (dimensión económica).

La dimensión económica refleja el interés de los poderes públicos de garantizar la demanda de determinados bienes o servicios considerados esenciales (servicios financieros básicos, suministros y vivienda). Mediante su liberalización, las instituciones designaron al libre mercado como el sistema más eficiente para su asignación. Sin embargo, esto implicaba, al mismo tiempo, aceptar el equilibrio de mercado, siendo este un reflejo del concurso de voluntades libres entre las partes, a pesar de poder provocar la expulsión de aquellos consumidores que no pudieran aceptar las condiciones contractuales de equilibrio (precio, cantidad y clausulado). Con el objetivo de paliar estos efectos adversos se han ido articulando una serie de medidas, en favor del consumidor económicamente vulnerable, para garantizar su acceso al consumo de estos bienes o servicios. La dimensión económica también explica el carácter marcadamente sectorial de todas estas medidas, así como el uso recurrente de las mismas durante los períodos de marcada recesión económica y de tensión en los mercados, cuando los consumidores con menor nivel de renta se encuentran más expuestos.

La dimensión informativa se refiere a la incapacidad de los consumidores de procesar adecuadamente la información necesaria para asegurar la toma de decisiones racionales. Se trata de un enfoque con claros tintes comunitarios, en el que el tratamiento legal se orienta

the Marketplace», en MICK *et al.* (eds.), *Transformative Consumer Research*, New York, Routledge, 2012, pp. 171-189; SAATCIOGLU y OZANNE, «Moral Habitus and Status Negotiation», *Journal of Consumer Research*, 40 (4), 2013, pp. 692-710; BONE, CHRISTENSEN y WILLIAMS, «Rejected, Shackled, and Alone», *Journal of Consumer Research*, 41 (2), 2014, pp. 451-474; HOJNIK, «Tell Me Where You Come From and I Will Tell You the Price», *Common Market Law Review*, 56 (1), 2019, pp. 23-60; CUESTA GONZÁLEZ *et al.*, «The Relationship Between Vulnerable Financial Consumers and Banking Institutions», *Geoforum*, 119, 2021, pp. 163-176.

⁴⁰ Véase, entre otros, BUTLER, «Rethinking Vulnerability and Resistance», en *Vulnerability in Resistance*, Durham, Duke University Press, 2016, pp. 1-17; OLSON y PETER, *Consumer Behavior and Marketing Strategy*, Boston, Irwin/McGraw-Hill, 1999; SHERMAN, MATHUR y SMITH, «Store Environment and Consumer Purchase Behavior: Mediating Role of Consumer Emotions», *Psychology & Marketing*, 14 (4), 1997, pp. 361-379; LEE y SOBERON-FERRER, «Consumer Vulnerability to Fraud: Influencing Factors», *Journal of Consumer Affairs*, 31 (1), 1997, pp. 70-89; LANGENDERFER y SHIMP, «Consumer Vulnerability to Scams, Swindles, and Fraud: A New Theory of Visceral Influences on Persuasion», *Psychology & Marketing*, 18 (7), 2001, pp. 763-783; PECHMANN *et al.*, «Impulsive and Self-Conscious: Adolescents' Vulnerability to Advertising and Promotion», *Journal of Public Policy & Marketing*, 24 (2), 2005, pp. 202-221; SUNSTEIN, *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

hacia una ampliación de los deberes de información⁴¹, un ámbito que, por sí mismo, ha demostrado ser notoriamente ineficiente. Un ejemplo claro del abordaje de la vulnerabilidad informativa se encuentra en el considerando 34 de la Directiva 2011/83/UE⁴², donde se establece que al facilitar la información precontractual el comerciante debe tener en cuenta las necesidades especiales de los consumidores que sean particularmente vulnerables, la problemática a la que el legislador pretende dar respuesta es substancialmente diferente a la planteada en la Directiva 2014/92/UE⁴³ o la 2012/27/UE⁴⁴. En este sentido, el consumidor no se enfrenta, en modo alguno, a trabas en el acceso a los bienes o servicios; de hecho, el planteamiento normativo parte de la base de que se ha celebrado una concreta relación de consumo.

4. IMPULSO NORMATIVO: ENTRE LA REACCIÓN LEGISLATIVA Y EL CAMBIO DE PARADIGMA

¿Qué ha impulsado la introducción de la figura del consumidor vulnerable en el ordenamiento jurídico? A tenor del análisis realizado, su incorporación responde a dos fenómenos principales. Por un lado, a la reacción del legislador ante la necesidad de dar respuesta a los nuevos desafíos planteados por la concatenación de las dos grandes crisis económicas recientes. Por otro, al cambio de paradigma respecto a la tradicional imagen única del consumidor medio, promovida por el Derecho contractual de consumo europeo.

Durante el siglo **xxi** hemos sido testigos de dos de los mayores vaivenes económicos jamás acontecidos en las economías occidentales postindustriales. Nos referimos a la crisis financiera iniciada en 2007 y a la crisis económica asociada a la expansión de la COVID-19. Ambas recesiones han propiciado la generación de un fuerte entramado de protecciones jurídicas a determinados colectivos sociales, con el fin de

⁴¹ En este sentido, puede consultarse G. RUBIO GIMENO, «Vulnerabilidad y digitalización en la contratación de consumo: la perspectiva española», *EJPLT*, núm. 1, 2024, pp. 59-78, donde la autora examina el tratamiento jurídico de la digitalización en las relaciones contractuales de consumo.

⁴² 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 93/13/CEE y la Directiva 1999/44/CE, y se derogan la Directiva 85/577/CEE y la Directiva 97/7/CE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 304, de 22 de noviembre de 2011, pp. 64-88.

⁴³ Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 257, de 28 de agosto de 2014, pp. 214-246.

⁴⁴ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 315, de 14 de noviembre de 2012, pp. 1-56.

evitar que las consecuencias derivadas de la imposibilidad de cumplir sus obligaciones acaben por llevar a los consumidores y usuarios a una situación de exclusión social.

En el ámbito de la vivienda, por ejemplo, la rápida propagación de la COVID-19 provocó la paralización de la actividad económica en multitud de sectores y generó importantes pérdidas de renta para los hogares. Como se pudo observar más adelante, la crisis económica asociada a la expansión de la pandemia afectó con mayor intensidad a los colectivos más vulnerables, aumentando los niveles de desigualdad preexistentes. Este hecho motivó la adopción de medidas urgentes para apaciguar sus repercusiones, tanto en el plano social como económico.

Asimismo, la crisis financiera iniciada en 2007 provocó un notable aumento de los impagos en los créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda. Durante el periodo comprendido entre 2006 y 2014, se observó un notable incremento en las ejecuciones hipotecarias. Estas pasaron de 17.622 ejecuciones anuales en 2006 a alcanzar su máximo histórico de 93.610 en 2009. Posteriormente, se mantuvieron por encima de las 80.000 ejecuciones anuales hasta el año 2014⁴⁵. Este fenómeno se debió, en gran medida, al retroceso de las tasas de ocupación y a la sobrecarga financiera a la que muchas familias se habían sometido antes del estallido de la burbuja inmobiliaria⁴⁶.

En este sentido, la introducción de la figura del consumidor vulnerable en el ordenamiento jurídico presenta un carácter marcadamente reactivo. Surge como respuesta a la necesidad de mitigar las consecuencias económicas derivadas de diversos choques económicos. Por consiguiente, el Derecho no tanto diseña una nueva imagen de consumidor más ajustada a la realidad, como reacciona ante las tensiones sociales y económicas que evidencian las limitaciones del modelo tradicional centrado en el consumidor medio.

El otro elemento que explica la incorporación de la figura del consumidor vulnerable en el marco de la regulación de las relaciones contractuales de consumo es la crisis del paradigma tradicional centrado en una imagen única del consumidor medio. En este sentido, a pesar de que el paradigma de la racionalidad clásica⁴⁷, junto con la figura del consumidor medio «normalmente informado, razonablemente atento y perspicaz», continúa profundamente arraigado en la doctrina⁴⁸, la legis-

⁴⁵ Fuente: INE. Estadística Hipotecaria y Consejo General del Poder Judicial. Estadística Judicial.

⁴⁶ J. LÓPEZ, «Ejecuciones hipotecarias. Un año de la Ley 1/2013», en *Revista de Derecho Civil*, núm. 1(3), 2014, pp. 105–120.

⁴⁷ R. BAISCH, *Behavioral Law and Economics: Foundations and Applications*, Berlín, Springer, 2015.

⁴⁸ M. SEGGER, «The Myth of the Average Consumer», en *European Review of Private Law*, núm. 29(2), 2021, pp. 215–240.

lación⁴⁹ y la jurisprudencia⁵⁰, dicho modelo se ha revelado ampliamente alejado de la realidad observable. Las decisiones de los individuos no siempre responden a una lógica de maximización de utilidad, son difícilmente previsibles y las preferencias que las sustentan suelen ser inestables e inconsistentes⁵¹.

A la luz de las evidencias aportadas por el análisis conductual, resulta legítimo cuestionar la validez de atribuir a los consumidores una racionalidad puramente económica⁵². En este sentido, no resulta ingenuo sostener que la persistencia de un paradigma de racionalidad alejado de los comportamientos reales puede contribuir al incremento de la vulnerabilidad de los consumidores. Esta vulnerabilidad no solo se manifiesta en la limitada capacidad para comprender el papel de la publicidad o los efectos de determinados productos, sino también en las dificultades que algunos consumidores enfrentan para actuar conforme a las expectativas derivadas de los modelos clásicos de racionalidad⁵³.

5. CONCLUSIONES

A través del presente trabajo se ha evidenciado que la figura del consumidor vulnerable en el plano jurídico se aborda a través de dimensiones del fenómeno totalmente heterogéneas; con herramientas y remedios dispares; y atendiendo a diferentes parámetros.

Desde la óptica del Derecho contractual de consumo, la figura del consumidor vulnerable adquiere sentido en dos vertientes fundamentales. La primera se refiere a la expulsión del mercado de bienes esenciales de determinados colectivos de consumidores; la segunda, a la distorsión de la racionalidad económica en las decisiones de consumo.

El análisis del tratamiento normativo de la vulnerabilidad en las relaciones de consumo revela que el ordenamiento jurídico español incorpora, en gran medida, un enfoque similar. En este sentido, es posible identificar dos grandes dimensiones en el abordaje de la vulnerabilidad (económica e informativa) y dos planos de implementación normativa (sectorial y general).

⁴⁹ C. LASARTE, «El consumidor medio en la legislación española», en *Revista de Derecho Privado*, núm. 103, 2019, pp. 45-68.

⁵⁰ J. VAQUÉ GONZÁLEZ, «El consumidor medio en la jurisprudencia del TJUE», en *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 20, 2004, pp. 115-132.

⁵¹ A. TOR, «Behavioral Analysis of Consumer Decision-Making», en *Journal of Behavioral Economics*, núm. 12(1), 2021, pp. 45-67.

⁵² C. TWIGG-FLESNER, «The Importance of Behavioral Insights for EU Consumer Law», en *Journal of Consumer Policy*, núm. 40(3), 2017, pp. 359-376.

⁵³ Véase, por ejemplo, D. J. RINGOLD, «Social Criticism of Target Marketing: The Intellectual Foundation of the FTC's Policy on Marketing to Children», en *American Behavioral Scientist*, núm. 38(4), 1995, pp. 578-592.

En cuanto a las dimensiones, por un lado, la dimensión económica se centra en garantizar el acceso de los consumidores al mercado. Por otro lado, la dimensión informativa busca proteger la racionalidad económica del consumidor, regulando tanto las prácticas comerciales como la información contractual.

Asimismo, las medidas operan en dos planos distintos. Las medidas sectoriales se diseñan para contextos específicos, como el suministro eléctrico, los servicios bancarios o el acceso a la vivienda, y suelen estar vinculadas a parámetros objetivos, como el nivel de renta o la situación socioeconómica del consumidor. En cambio, las medidas generales se integran en la legislación transversal de consumo y recurren a estándares jurídicos más indeterminados, lo que permite una mayor flexibilidad interpretativa, aunque a costa de una menor precisión *ex ante*.

Sendas dimensiones y planos normativos recurren a distintas parametrizaciones para delimitar qué debe entenderse por consumidor vulnerable en sus respectivos ámbitos de aplicación. Si bien no existe una equivalencia perfecta, mientras que en la dimensión económica y en el plano sectorial la figura del consumidor vulnerable se encuentra altamente objetivada, en la dimensión informativa y en el plano general se recurre a definiciones más difusas y abiertas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, G., «Pobreza energética: claves para entenderla en el contexto de la crisis energética europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 36, FUNCAS, 2021, pp. 65-77.
- ANDREASEN, A. R., *Inner City Business: A Case Study of Buffalo, New York*, New York, Praeger Publishers, 1971.
- *The Disadvantaged Consumer*, New York, Free Press, 1975.
- «The Ghetto Marketing Life Cycle: A Case of Underachievement», *Journal of Marketing Research*, 15(1), 1978, pp. 20-28.
- BAISCH, R., *Behavioral Law and Economics: Foundations and Applications*, Berlín, Springer, 2015.
- BONE, S. A., CHRISTENSEN, G. L., y WILLIAMS, J. D., «Rejected, Shackled, and Alone», *Journal of Consumer Research*, 41(2), 2014, pp. 451-474.
- BRENNAN *et al.*, «Consumer Vulnerability and Complaint Handling: Challenges, Opportunities and Dispute System Design», *International Journal of Consumer Studies*, 41(6), 2017, pp. 638-646.
- BUTLER, J., «Rethinking Vulnerability and Resistance», en *Vulnerability in Resistance*, Durham, Duke University Press, 2016, pp. 1-17.
- CADY, J., y ANDREASEN, A. R., «Price Levels, Price Practices and Price Discrimination in a Retail Market for Prescription Drugs», *Journal of Consumer Affairs*, 9(1), 1975, pp. 33-48.
- CARTWRIGHT, P., «Understanding and Protecting Vulnerable Financial Consumers», *Journal of Consumer Policy*, 38(2), 2015, pp. 119-138.
- *The Vulnerable Consumer of Financial Services: Law, Policy and Regulation*, Nottingham, University of Nottingham, 2016.

- CHAPLIN, L. N., y JOHN, D. R., «Interpersonal Influences on Adolescent Materialism», *Journal of Consumer Psychology*, 20(2), 2010, pp. 176-184.
- COMISIÓN EUROPEA, *Consumer Vulnerability Across Key Markets in the European Union*, Bruselas, European Commission, 2016.
- CUESTA GONZÁLEZ *et al.*, «The Relationship Between Vulnerable Financial Consumers and Banking Institutions», *Geoforum*, 119, 2021, pp. 163-176.
- DIXON, D., y MCLAUGHLIN, G., «Do the Poor Really Pay More for Food?», *Business & Society*, 9(1), 1968, pp. 7-12.
- EZECHUKWU, C., *Mobile Payments, Consumer Policy, and the Law: A Comparative Analysis*, Londres, Routledge, 2023.
- GARCÍA, J., «Aproximación a un concepto jurídico de vulnerabilidad», en GUAYO CASTIELLA, I. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (eds.), *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI*, Madrid, INAP, 2019, pp. 39-62.
- HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, M., *Consumidor vulnerable*, Madrid, Editorial Reus, 2018.
- HILL, R. y SHARMA, E., «Consumer Vulnerability», *Journal of Consumer Psychology*, 30(3), 2020, pp. 551-570.
- HOJNIK, J., «Tell Me Where You Come From and I Will Tell You the Price», *Common Market Law Review*, 56(1), 2019, pp. 23-60.
- KANG, Y. y RIDGWAY, N., «The Importance of Consumer Market Interactions as a Form of Social Support for Elderly Consumers», *Journal of Public Policy & Marketing*, 15(1), 1996, pp. 108-117.
- LANGENDERFER, J. y SHIMP, T., «Consumer Vulnerability to Scams, Swindles, and Fraud: A New Theory of Visceral Influences on Persuasion», *Psychology & Marketing*, 18(7), 2001, pp. 763-783.
- LASARTE, C., «El consumidor medio en la legislación española», en *Revista de Derecho Privado*, núm. 103, 2019, pp. 45-68.
- LEE, J. y SOBERON-FERRER, L., «Consumer Vulnerability to Fraud: Influencing Factors», *Journal of Consumer Affairs*, 31(1), 1997, pp. 70-89.
- LÓPEZ, J., «Ejecuciones hipotecarias. Un año de la Ley 1/2013», en *Revista de Derecho Civil*, núm. 1(3), 2014, pp. 105-120.
- MICKLITZ, H.-W., «Unfair Commercial Practices and Misleading Advertising», en REICH, N., MICKLITZ, H.-W., ROTT, P. y TONNER, K. (eds.), *European Consumer Law*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 67-122.
- OLSON, J. C., y PETER, J. P., *Consumer Behavior and Marketing Strategy*, Boston, Irwin/McGraw-Hill, 1999.
- OVERALL, R., *What do we mean by “vulnerable” and “disadvantaged” consumers?*, Victoria, Consumer Affairs Victoria, 2004.
- OVERTON, L. y FOX O'MAHONY, L., «Stakeholder Conceptions of Later-Life Consumer Vulnerability in the Financial Services Industry: Beyond Financial Capability?», *Journal of Consumer Policy*, 41(3), 2018, pp. 273-295.
- PATERSON, J. y BRODY, R., «“Safety Net” Consumer Protection: Using Prohibitions on Unfair and Unconscionable Conduct to Respond to Predatory Business Models», *Journal of Consumer Policy*, 38(3), 2015, pp. 331-355.
- PECHMANN *et al.*, «Impulsive and Self-Conscious: Adolescents' Vulnerability to Advertising and Promotion», *Journal of Public Policy & Marketing*, 24(2), 2005, pp. 202-221.
- PÉREZ, M. T. A., «El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Naturaleza jurídica y su análisis como supuesto específico de sobreendeudamiento de particulares», en *Revista de Derecho civil*, núm. 2(2), 2015, pp. 31-67.

- RINGOLD, D. J., «Social Criticism of Target Marketing: The Intellectual Foundation of the FTC's Policy on Marketing to Children», *American Behavioral Scientist*, 38(4), 1995, pp. 578-592.
- RUBIO GIMENO, G., «Vulnerabilidad y digitalización en la contratación de consumo: la perspectiva española», *EJPLT*, núm. 1, 2024, pp. 59-78.
- SAATCIOGLU, B. y OZANNE, J., «Moral Habitus and Status Negotiation», *Journal of Consumer Research*, 40(4), 2013, pp. 692-710.
- SEGGER, M., «The Myth of the Average Consumer», *European Review of Private Law*, 29(2), 2021, pp. 215-240.
- SEXTON, R. L., y DONALD, R. L., «Black Buyer Behavior», *Journal of Marketing*, 36(4), 1972, pp. 36-39.
- «Comparing the Cost of Food to Blacks and to Whites—a survey», *Journal of Marketing*, 35(3), 1971, pp. 40-46.
- SHERMAN, E., MATHUR, A. y SMITH, R., «Store Environment and Consumer Purchase Behavior: Mediating Role of Consumer Emotions», *Psychology & Marketing*, 14(4), 1997, pp. 361-379.
- SUNSTEIN, C. R., *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- TOR, A., «Behavioral Analysis of Consumer Decision-Making», *Journal of Behavioral Economics*, 12(1), 2021, pp. 45-67.
- TWIGG-FLESNER, C., «The Importance of Behavioral Insights for EU Consumer Law», *Journal of Consumer Policy*, 40(3), 2017, pp. 359-376.
- VAQUÉ GONZÁLEZ, J., «El consumidor medio en la jurisprudencia del TJUE», en *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 20, 2004, pp. 115-132.
- WILLIAMS, J. D., y HENDERSON, G. R., «Discrimination and Injustice in the Marketplace», en MICK, D. G. *et al.* (eds.), *Transformative Consumer Research*, New York, Routledge, 2012, pp. 171-189.