

# Consumidores vulnerables



## I. El COVID-19 como ocasión

El RD Ley 1/2021, de 19 enero, tiene por objeto proteger a los consumidores *frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica*. Y a tal efecto modifica el art. 3 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. En el sentido siguiente. El apartado 1 queda inalterado, y, con ello, el concepto general de consumidor a efectos regulatorios, como persona natural que opera en el tráfico con un propósito ajeno a su actividad empresarial, profesional, comercial u oficio. Se introduce un apartado 2 nuevo, de este tenor: “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”. El apartado I de la Exp. de Motivos de esta norma ofrece una larga, erudita y prolija explicación y justificación del nuevo concepto, de la que haremos gracia al lector.

A lo largo de la normativa COVID-19 el Gobierno ha hecho amplio empleo de la condición de vulnerabilidad como justificación para la implantación de ciertas normas especiales. No siempre la vulnerabilidad ha estado

referida en exclusiva a la persona física consumidora, y se ha referido también a los empleados, a las familias, a los hogares, a los empresarios autónomos, a ciertas pymes; a veces, incluso, excluye al consumidor persona física de su alcance y otras veces delimita qué clase de consumidores —no todos— (arrendatarios, prestatarios, etc.) son vulnerables en el sentido de la norma [Cfr. RD Ley 8/2020; RD Ley 11/2020; RD Ley 37/2020]. El concepto de vulnerabilidad que utilizan estas normas no es el mismo que el del art. 3.2 LGDCU, y normalmente manejan estándares cuantificados (niveles de rentas, etc.).

## **II. Valor sistemático de la vulnerabilidad**

¿Pero qué función regulatoria o sistemática desempeña este nuevo concepto de consumidor (“Asimismo”) en la normativa vigente de consumidores? ¿Sirve para algo? ¿Es palabrería mera, como cabría sospechar? Hay cuatro posibles valores sistemáticos de la locución “consumidor vulnerable” (CV):

### **1. CV es el supuesto de hecho de normas jurídicas**

Diríamos en este sentido que el sujeto “vulnerable” (consumidor o no, ahora no importa) es el presupuesto de una norma jurídica que establece, en atención a esta vulnerabilidad, una determinada consecuencia jurídica que favorece a este colectivo frente al régimen ordinario que sería aplicable con carácter general. Esto es cosa ordinaria, como demuestran las más variadas normas contenidas en los RRDD Leyes 8, 11 y 37/2020. El sujeto “vulnerable” es el presupuesto normativo de una consecuencia jurídica de régimen excepcional: no se le corta el suministro de luz por impago, se le concede una moratoria en su deuda, se le habilitan medidas públicas de fomento, se le brinda una condonación parcial de la renta, se le libra del desahucio, etc. No hay un conjunto predeterminado de consecuencias jurídicas predicables de la vulnerabilidad, porque ello depende de cada norma.

Pero sería absurdo que el art. 3.2 LGDCU contuviera un supuesto de hecho abstracto de normas jurídicas. Ninguna norma jurídica del rango de la LGDCU necesita que esta última la “habilite” competencialmente para dictar regímenes de excepción para sujetos vulnerables ni tiene que tolerar que el concepto de “vulnerabilidad” haya sido definido para todo el sistema jurídico por el art. 3.2 LGDCU. Por lo demás, el art. 3.2 no contiene ningún predicado normativo especial vinculado al concepto de vulnerabilidad. En ningún otro lugar de la LGDCU hay predicados especiales tampoco. Del concepto nada se sigue, por lo que resultaba prescindible. O, simplemente, podría haberse esperado hasta que *realmente se tuviera algo concreto que predicar de la condición de vulnerabilidad*.

### **2. CV es la habilitación para dictar normas jurídicas**

Ahora diríamos que la “vulnerabilidad” del art. 3.2 LGDCU se limita a contener una habilitación normativa para que otras normas dicten regímenes jurídicos contractuales en los que se tenga especial atención al colectivo de los vulnerables. Se reafirmaría esta función en el art. 8.2 LGDCU (“Los derechos de las personas consumidoras vulnerables gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso. Los poderes públicos promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, con arreglo a la concreta situación de vulnerabilidad en la que se encuentren, tratando de evitar, en cualquier caso, trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos.”). Lo mismo ocurre con el art. 17.3 LGDCU.

Esto es también absurdo. Como vuelven a probar los tres RRDD Leyes que hemos mencionado, ninguna de estas normas necesitó que la LGDCU habilitara al Gobierno a producir normas en atención de colectivos vulnerables, y no sólo consumidores. Lo mismo ocurre con el RD Ley 7/2016 (bono eléctrico social). Más aún, como es obvio, el legislador futuro, estatal o autonómico, no está constreñido a producir nueva normativa de consumo en la que se depare un trato especial al sujeto “vulnerable”, ni requiere remitirse al art. 3.2 LGDCU como su título habilitante.

### **3. CV es un concepto alternativo de consumidor**

Esta sería la probabilidad más interesante. En efecto, la LGDCU habría introducido un *concepto alternativo de consumidor*. Con independencia de que concurra el rasgo estructural de la definición genérica de consumidor del apartado 1, *también sería consumidor la persona física vulnerable en el sentido de esta norma*. Estamos pensando en el profesional, en el empresario autónomo, en el consejero de una sociedad mercantil. La hipótesis sería muy fructífera, porque ello comportaría expandir notablemente el ámbito en que rige el Derecho de consumo. Y no es poca cosa: estos sujetos podrían exigir también “transparencia material” en sus préstamos hipotecarios, podrían desistir en 14 días en los contratos a distancia, tendrían derecho a proceder contra el prestamista en los contratos de crédito inmobiliario vinculados a una compra o servicio, dispondrían del correspondiente límite legal de los intereses moratorios, podrían acudir al arbitraje de consumo, etc.

La norma es lo bastante desaliñada como para permitir esta interpretación y la contraria. De primeras, parece que estos sujetos vulnerables son una subclase del género de consumidores (“tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo”). Pero inmediatamente el supuesto dispara sus límites (“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”), para depararnos un *ritornello* final al significado propio del término legal (“que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad”). Y es lo más probable –y lo que crea menos desatinos regulatorios– que, en efecto, estos sujetos vulnerables no puedan ser otros que una subclase del colectivo de consumidores.

### **4. CV es una regla o un mandato de ponderación**

Si los consumidores vulnerables han de ser primero consumidores, la vulnerabilidad tendrá que afectar a la aplicación de normas jurídicas que de todos modos son ya normas consumeristas. Sólo nos queda entonces una posibilidad de no condenar la invención legal como superchería demagógica. La “vulnerabilidad” sería algo así como un *mandato de hiperponderación* de los intereses contrapuestos (empresario-consumidor) en la normal aplicación de normas jurídicas. Por ejemplo, a efectos de la transparencia contractual, un consumidor “vulnerable” requeriría *más transparencia* que la que puede exigir de una cláusula predispuesta un consumidor medio. Un consumidor vulnerable tendría derecho a mantener *más cuotas hipotecarias impagadas* que las que se toleran a un consumidor medio antes de que el banco provoque el vencimiento anticipado de la deuda. Un consumidor vulnerable tendría derecho a una *moratoria más generosa del desahucio por impago*. Un consumidor vulnerable sería *más sensible* a una práctica comercial inadecuada (cfr. art. 4 LDC).

Pero la propuesta finalmente no tendría sentido. Un empeño de esta clase correspondería una vez más al legislador (que no necesita del art. 3.2 LGDCU), no al operador, sujeto al principio de legalidad.

## **III. Vulnerabilidad y consumo**

Yo creo que el art. 3.2 LGDCU es una norma superflua, por la siguiente consideración. La *vulnerabilidad social y económica no tiene nada que ver con el Derecho de Consumo, sino con el Derecho paliativo de la pobreza*.

De hecho, es de esencia para el Derecho de consumo que la contraparte consumidora tenga capacidad económica de compra, porque de otra forma la relación de mercado de consumo no llegará a nacer. Y no una capacidad de compra cualquiera, sino una renta excedentaria que le permite sacar la cabeza por encima del nivel de subsistencia. No es el pobre el que necesita la protección del Derecho de consumo, sino la clase media, la que puede viajar, celebrar un banquete de bodas, pedir una hipoteca, comprar en *Amazon*. Si se parte de no haber siquiera capacidad de compra más allá de la mera de subsistencia, las normas de consumo nada tienen que decir. Para que haya relación de consumo es preciso que el adquirente consumidor haya podido acumular una renta no indispensable para llegar al fin del día. Por eso los países pobres carecen de Derecho de consumo. Para la pobreza, procede la subvención pública, pero no el contrato de Derecho privado. En el territorio del contrato (de consumo) no se protege por el sistema a la contraparte frente a su propia pobreza, sino, exclusivamente, frente la asimetría informativa que le dificulta la comprensión y valoración justa del compromiso que adquiere.