



G CONSELLERIA  
O SALUT I CONSUM  
I DIRECCIÓ GENERAL  
B CONSUM

## El consumidor vulnerable

### Contenidos

1. Antecedentes normativos del concepto de consumidor vulnerable
2. Regulación actual del consumidor vulnerable
  - 2.1. La ley autonómica de consumo (Ley 7/2014)
  - 2.2. La Nueva Agenda del Consumidor 2020-2025
  - 2.3. La Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica
3. Protección del consumidor vulnerable en sectores específicos
  - 3.1. Protección del consumidor vulnerable en el sector bancario
  - 3.2. Protección del consumidor vulnerable en el sector energético

María Eugenia Ramón Santandreu  
Curso de actualización normativa en materia de consumo  
Noviembre de 2022

## 1. Antecedentes normativos del concepto de consumidor vulnerable

Como antecedentes normativos de los supuestos de especial protección de las personas consumidoras, podemos señalar la ley de consumo estatal de 1984 y la ley autonómica de 1998.

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, establecía en su artículo segundo como derecho básico de los consumidores y usuarios «la presión jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión».

En el ámbito autonómico, en la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, podemos destacar el artículo 5, que regula situaciones de especial protección:

### Artículo 5. Situaciones de protección especial

Los derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente:

- a) Cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.
- b) Cuando afecten a los siguientes colectivos: Los niños y menores de edad, las gestantes, los ancianos, los enfermos, las personas con capacidades disminuidas, y los turistas o personas desplazadas temporalmente de su residencia habitual.
- c) Con la finalidad de proteger adecuadamente los derechos de los colectivos anteriores, los poderes públicos atenderán especialmente:
  - La seguridad de los juguetes.
  - La idoneidad de los productos destinados al uso de los niños.
  - La composición de los productos alimenticios infantiles, su etiquetaje y la información que sobre ellos se ofrece.
  - La seguridad de los aparatos e instalaciones del hogar.
  - La seguridad en parques públicos, en locales destinados a los niños y en zonas de recreo.
  - La regulación de la publicidad que pueda afectar a los niños y a zonas de recreo.
  - La regulación de la participación de niños en publicidad y de la emisión de mensajes comerciales dirigidos exclusivamente a la población infantil.
  - La exhibición pública de imágenes, mensajes y objetos que puedan afectar a la sensibilidad de los niños.

Los mensajes publicitarios sobre los productos dietéticos y sobre la lactancia artificial para que no conduzcan a error ni sean utilizados para una información falsa, tendenciosa o insuficiente.

Las necesidades específicas de los consumidores de la tercera edad, especialmente en materia de comercialización de bienes y prestación de servicios, consideradas las posibles limitaciones de cualquier orden colectivo.

La integración social como consumidores y usuarios de personas con disminuciones físicas o psíquicas.

## 2. Regulación actual

### 2.1. La ley autonómica de consumo (Ley 7/2014)

La Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears, define el consumidor vulnerable en el artículo 2:

Consumidor vulnerable: aquel que, por la concurrencia de determinadas características, está especialmente indefenso o desvalido en las relaciones de consumo. En particular, son consumidores vulnerables los menores de edad, las personas mayores de 70 años, las personas con certificado de minusvalía por discapacidad intelectual y los turistas, entendiéndose como tales aquellas personas no residentes en la comunidad autónoma de las Illes Balears y temporalmente desplazadas de su residencia habitual para hacer turismo, y cualquier otro consumidor en situación de inferioridad o indefensión.

El artículo 8 de esta ley regula las situaciones de especial protección:

#### Artículo 8. Situaciones de protección especial

Los derechos de los consumidores serán protegidos prioritariamente en los siguientes casos:

1. Cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.
2. Cuando afecten a los consumidores vulnerables. Con la finalidad de proteger adecuadamente sus derechos, los poderes públicos velarán especialmente por:
  - a) La idoneidad de los productos destinados a los menores de edad.
  - b) El etiquetado, la información, la publicidad, la composición y la calidad de los productos alimenticios.
  - c) La seguridad de los aparatos y las instalaciones del hogar.
  - d) Las necesidades específicas de las personas mayores de 70 años.
  - e) La integración social como consumidores de las personas con discapacidad.

Además, el artículo 82.2 de la Ley 7/2014 establece que la calificación inicial de la infracción de consumo podrá elevarse a grave o muy grave en función de la concurrencia de unos requisitos. En el apartado j) se prevé como criterio agravante de la infracción «que se haya cometido aprovechando la situación especial de desequilibrio o indefensión de determinados consumidores o de consumidores vulnerables».

### 2.2. Nueva Agenda del Consumidor 2020-2025

La Nueva Agenda del Consumidor (la Agenda) de 13.11.2020 para el período 2020-2025 establece como finalidad abordar las necesidades inmediatas de los consumidores ante la actual pandemia de COVID-19 y aumentar su resiliencia.

De ahí que la Agenda se denomine «Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible».

La Agenda cubre cinco ámbitos prioritarios principales:

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
5. la cooperación internacional

En relación con la prioridad de que la Unión Europea aborde las necesidades específicas de los consumidores, la Agenda señala:

Se supone que, en general, los consumidores son la parte más débil en una transacción y que, por consiguiente, sus intereses sanitarios, económicos y de seguridad requieren protección. Sin embargo, 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. Estas formas de vulnerabilidad pueden haberse exacerbado por la actual pandemia, pero existen independientemente de ella.

En la Agenda se analizan supuestos en los que las personas consumidoras pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad, tales como:

- Consumidores con bajos ingresos: el aumento de la vulnerabilidad financiera de muchos hogares de la UE resulta especialmente preocupante en la actualidad.
- Las personas mayores y con discapacidad:

Un enfoque justo y no discriminatorio de la transformación digital debe atender las necesidades de los consumidores de edad avanzada, los consumidores con discapacidad y, de manera más general, las personas «desconectadas» que pueden estar menos familiarizadas o sentirse menos a gusto con las herramientas digitales y ser más propensas a caer víctimas del fraude.

- Los niños y los menores.
- La igualdad de trato entre hombres y mujeres:

Esto garantiza la protección, por ejemplo, contra la denegación de acceso a servicios de crédito para mujeres embarazadas sobre la base de una posible pérdida de ingresos esperada y la exclusión de madres solteras de determinados servicios financieros sobre la base de un mayor riesgo percibido de impago.

- El riesgo de discriminación a las personas de origen étnico o racial minoritario.

Se puede acceder al texto completo de la Agenda en el siguiente enlace:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2020:696:FIN&qid=1605513369661&from=ES>

### **2.3. La Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica**

Según el preámbulo de la Ley 4/2022, la normativa europea conmina a proteger a las personas consumidoras vulnerables, no solo en relación con aspectos económicos, como tradicionalmente se ha hecho en la normativa sectorial, sino también en relación con aquellas otras circunstancias, tales como por ejemplo 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.

Esta ley ha modificado el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

La modificación esencial del Texto Refundido es la que afecta el artículo 3, en relación con el concepto general de consumidor y usuario, al objeto de incluir la definición de persona consumidora vulnerable en la normativa estatal. De esta manera, el apartado 2 del artículo 3 queda redactado de esta manera:

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.

La ley de consumidores también se ve modificada en otros artículos con la finalidad de tener en cuenta la condición de consumidor vulnerable, tales como

los derechos de los consumidores; el derecho de información, formación y educación de los consumidores y usuarios; las prácticas comerciales, etc.

### **3. Protección del consumidor vulnerable en sectores específicos**

#### **3.1. Protección del consumidor vulnerable en el sector bancario**

Los bancos están obligados a ofrecer cuentas gratuitas a personas vulnerables

Las entidades bancarias tienen la obligación en España de ofrecer una cuenta básica, totalmente gratuita, a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o están en riesgo de exclusión financiera.

Estas cuentas están exentas de comisiones y no obligan a la contratación de ningún producto extra. Tanto su apertura como su cierre son gratuitos, al igual que el depósito y la retirada de efectivo. Además, permiten realizar operaciones mediante una tarjeta de débito o prepago, con un límite de 120 movimientos anuales.

Para más información sobre los requisitos y el modo de hacerlo, se puede consultar el siguiente enlace:

[https://consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/Cuentas\\_bancarias\\_gratuitas.pdf](https://consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/Cuentas_bancarias_gratuitas.pdf)

Medidas para favorecer la inclusión de las personas más vulnerables en el sector bancario

La disposición adicional tercera de la Ley 4/2022 dispone:

El Gobierno promoverá, en coordinación con el Banco de España como supervisor, y representantes del sector de entidades de crédito un Plan de Medidas para favorecer la inclusión de las personas más vulnerables, y especialmente aquellas de mayor edad, que incluya, entre otras, las siguientes:

- a) Que el cierre de las oficinas bancarias no lleve emparejado el cierre de sus cajeros automáticos externos.
- b) El incremento del personal de apoyo para ayudar a las personas con menores capacidades digitales a realizar las operativas necesarias.
- c) La instalación de señales e indicaciones de prioridad en el uso de los cajeros automáticos por parte de personas vulnerables.
- d) Promover la reserva de cajeros para uso exclusivo de personas vulnerables.
- e) Tecnologías de acceso a la banca sencillas, comprensibles, inclusivas y seguras.
- f) Máxima seguridad, para proteger a los usuarios bancarios de robos, engaños y estafas *on line*.
- g) Cuantas medidas se consideren necesarias para garantizar la atención presencial a las personas de mayor edad, y a todos aquellos colectivos para los que el acceso a los servicios financieros a través de las nuevas tecnologías constituya un motivo de exclusión financiera.

h) Cuantas medidas se consideren oportunas para acercar los servicios financieros a todas las personas, especialmente en el medio rural, hacerlos más accesibles, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y las personas mayores.

Asimismo, el Gobierno continuará impulsando entre las líneas de actuación estratégica de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A., iniciativas para evitar la exclusión financiera de los consumidores en situación de vulnerabilidad, como la instalación en sus oficinas de cajeros automáticos en pequeños núcleos de población sin este tipo de servicios o la firma de acuerdos de colaboración con las entidades bancarias para la realización de operaciones de ingreso y retirada de efectivo.

### Medidas de alivio para los deudores hipotecarios vulnerables

Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado un paquete normativo que permitirá aliviar la situación financiera de las familias vulnerables o en riesgo de vulnerabilidad por la subida de los tipos de interés. Las principales actuaciones se concretan de la siguiente manera:

- Se refuerza el alivio para los hogares vulnerables cubiertos por el Código de Buenas Prácticas vigente (con rentas inferiores a 25.200 euros al año), mediante una rebaja del tipo de interés durante el periodo de cinco años de carencia (hasta el euríbor -0,10 % desde el euríbor +0,25 actual), la posibilidad de hacer una segunda reestructuración de deuda y la ampliación a dos años del plazo para solicitar la dación en pago de la vivienda.
- Se amplía el ámbito de aplicación de dicho Código de Buenas Prácticas, para que aquellos hogares que no cumplen el requisito actual de incremento del esfuerzo hipotecario del 50 % puedan acceder a una carencia de dos años, un tipo más favorable durante ese plazo y el alargamiento de hasta siete años en sus préstamos.
- Se crea un nuevo Código de Buenas Prácticas que permitirá a las familias de clase media (con rentas inferiores a los 29.400 euros anuales) aliviar la carga financiera de las hipotecas suscritas hasta el 31 de diciembre de 2022, mediante la congelación de la cuota y el alargamiento hasta siete años del plazo de amortización del crédito.
- Se eliminan durante 2023 de las comisiones por amortización anticipada y por conversión del crédito de tipo variable a fijo, entre otras mejoras.
- Las entidades financieras podrán adherirse a los códigos de forma inmediata, con el fin de que estas medidas estén disponibles a partir del 1 de enero de 2023.

Para más información, se puede consultar la página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital:

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/medidas-hipotecas.aspx>

### 3.2. Protección del consumidor vulnerable en el sector energético

Al objeto de proteger a los consumidores vulnerables, el Gobierno ha regulado el bono social eléctrico y el bono social térmico.

#### Bono social eléctrico

El bono social de electricidad es un descuento en la factura eléctrica, que se concreta de la siguiente manera:

- De un 25 % para consumidores vulnerables que cumplan los requisitos establecidos. No obstante, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2023 el descuento será del 65 %.
- De un 40 % para consumidores vulnerables severos que cumplan los requisitos establecidos. No obstante, excepcionalmente, hasta el 31 de diciembre de 2023 el descuento será del 80 %.
- Si además se es un consumidor en riesgo de exclusión social, porque se está siendo atendido por los servicios sociales de una administración autonómica o local que paguen al menos el 50 % de la factura, no se tendrá que hacer frente a la factura eléctrica y, en caso de imposibilidad temporal para hacer frente al pago, no se podrá interrumpir el suministro eléctrico.

Se puede encontrar más información sobre el bono social eléctrico en las siguientes webs:

<https://www.bonosocial.gob.es/>

<https://energia.gob.es/bono-social/Paginas/bono-social.aspx>

<https://www.cnmec.es/bono-social#dirigir-solicitud>

#### Bono social térmico

El bono social térmico ha sido creado con el fin de complementar la ayuda percibida en concepto de bono social eléctrico por los consumidores vulnerables, para la energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cuál sea la fuente utilizada.

La ayuda por beneficiario se abona en un pago único anual y la cuantía de la misma depende de su grado de vulnerabilidad y de la zona climática en la que se ubique su vivienda habitual.

Se puede consultar toda la información sobre el bono social térmico en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico:

<http://www.bonotermico.gob.es/>

La gestión y el pago de las ayudas corresponde a las comunidades autónomas y a las ciudades con estatuto de autonomía.

La persona beneficiaria no debe presentar ninguna solicitud a la Administración, ya que esta dispone de los listados de clientes aportados por las comercializadoras eléctricas. Pero es necesario presentar los datos bancarios del titular de la ayuda mediante el trámite telemático, o bien presencialmente mediante el impreso «Declaración de datos bancarios».

Se puede encontrar más información sobre la solicitud del bono social térmico en las Illes Balears, así como el procedimiento habilitado para ello, en los siguientes enlaces:

[https://intranet.caib.es/sites/botermic/es/qua\\_es\\_el\\_bono\\_social\\_tarmico/#](https://intranet.caib.es/sites/botermic/es/qua_es_el_bono_social_tarmico/#)  
<https://www.caib.es/seucaib/es/200/personas/tramites/tramite/5019334>