

Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica [BOE-A-2021-793]

En virtud del art. 51.1 CE que, como es bien sabido, mandata a los poderes públicos la protección y defensa de los derechos de los consumidores y usuarios fundamentalmente en lo que tiene que ver con la seguridad, los intereses económico-legítimos y la salud, se aborda esta reforma con el fin último de dotar de una mayor protección a los usuarios o consumidores considerados especialmente vulnerables. La condición de los mismos se ha visto agravada como consecuencia de la crisis sanitaria originada por la pandemia puesto que ciertos factores condicionantes de esa vulnerabilidad se han incrementado, tales como la disminución de la capacidad económica de los mismos. No obstante, estos no son los únicos condicionantes que inciden en la vulnerabilidad de los consumidores y esta cuestión, clarificada ya en textos de la Unión Europea, es lo que también ha motivado esta reforma de la [Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios](#), y otras leyes complementarias, aprobada en virtud de Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Concretar el concepto de consumidor vulnerable, atendiendo a nuevos factores que inciden en la consecución de esa vulnerabilidad, más allá del económico, considerado tradicionalmente como el único determinante de esta vulnerabilidad, es una cuestión fundamental que se pretende abordar con esta reforma. En este punto, se tiene en cuenta la nueva definición que aporta la Comisión Europea en su Comunicación COM (2020) de 13 de noviembre de 2020, [Nueva Agenda del Consumidor](#): «Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible». Esta comunicación se encarga no solo de definir las condiciones en las que se deben abordar los derechos de los consumidores y usuarios en el contexto de pandemia, sino que establece para el periodo 2020-2025 una política europea de consumo renovada (mercado único ecológico, digital y justo).

De esta manera, dicha Agenda cubre cinco ámbitos de actuación: «a) la transición ecológica, b) la transformación digital, c) la tutela y defensa de los derechos de los consumidores, d) Las necesidades específicas de determinados grupos de consumidores, e) la cooperación internacional». De ellos, nos interesan especialmente los ámbitos b) y d) relativos a la tutela de los derechos de los consumidores y a las necesidades de determinados grupos que deben ser reflejadas de forma garantista en sus relaciones de consumo. Así mismo, en la Agenda mencionada se destacan determinadas medidas como garantizar en todo momento la asequibilidad de productos, servicios y bienes, la necesidad de dotar de una información clara y suficiente sobre los mismos, la educación continua y la necesidad de establecer campañas de sensibilización y formación hacia colectivos especialmente vulnerables.

De este modo, como anticipábamos anteriormente, se recoge el concepto de consumidor vulnerable en la Nueva Agenda del Consumidor basándose en estudios e investigaciones empíricas y ligando el concepto a la probabilidad *ex ante* de que una persona pueda obtener un resultado negativo en una relación de consumo en particular, lo que se relaciona de forma clara con la capacidad para obtener información y comprenderla, con un menor poder para elegir, comprar o acceder a productos adecuados o una mayor susceptibilidad o vulnerabilidad en cuanto a dejarse influir por técnicas comerciales. Así, teniendo presentes estas cuestiones, se llega a la conclusión de que existe una clara multidimensionalidad en la vulnerabilidad en las relaciones de consumo y que se deben tener en cuenta no solo las circunstancias personales, sino también las sociales.

El concepto de consumidor vulnerable, en definitiva, no es más que aquel consumidor que por sus especiales características personales y/o sociales se encuentra en una situación clara de desventaja en sus relaciones de consumo por razones psicosociales variadas, tales como nivel de renta y de formación, edad, sexo, origen étnico, lugar de procedencia, haber sufrido violencia de género, haber sufrido algún tipo de discapacidad, desconocer el uso de las tecnologías o el idioma, fundamentalmente. En este sentido, los colectivos especialmente vulnerables en su relación de consumo, de acuerdo con el preámbulo de esta norma y con los instrumentos internacionales mencionados, serían las personas mayores, las víctimas de violencia de género, los menores, las familias monoparentales, las personas con discapacidad, las personas con rentas bajas, aquellos colectivos con un nivel de formación básico o no muy elevado y todos aquellos que se vean afectados de forma desfavorable por el fenómeno de la brecha digital.

Así, en el artículo primero se procede a la modificación de la [Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios](#) (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), afectando al artículo 3 de la misma, relativo al concepto de consumidor y usuario con carácter general, con el fin de determinar qué se considera consumidor vulnerable. Esta cuestión impacta decididamente en otros preceptos legales de la Ley, tales como los artículos 8, 17.3, el 18.2, 19, 20, 43 y 60.1.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 3 señala que tendrá la consideración de consumidor vulnerable respecto de una relación de consumo en particular cualquier persona física que, de forma colectiva o individual, «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 situaciones de igualdad».

En línea con el nuevo artículo 3, se modifica el artículo 8 relativo a derechos básicos de los consumidores y usuarios, ampliándose el apartado b) que reconoce uno de ellos, del siguiente modo: si bien anteriormente la redacción era la siguiente «La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales», con esta reforma se añade «en particular frente a las prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas

abusivas en los contratos», con lo que se refuerza la protección de los consumidores respecto a esas técnicas en auge en la actualidad. Así mismo, en el apartado f) que reconoce la protección de los derechos de los consumidores mediante procedimientos eficaces, se añade que se deberá prestar especial atención a los procedimientos de protección vinculados en concreto a las personas consumidoras vulnerables. Finalmente, se añade un apartado segundo a este artículo, que pretende reforzar doblemente la protección de estas personas remitiéndose a normas reglamentarias y sectoriales y a la promoción y elaboración de políticas específicas.

Así mismo, se incorpora el apartado tercero en el artículo 17, relativo a la información, educación y formación de los consumidores y usuarios, señalando en el mismo que todas las consideraciones en relación con esta cuestión deben reflejarse de forma especial en los sectores en los que debido a su complejidad exista una mayor proporción de personas vulnerables, teniendo presentes las circunstancias que generen esa situación de vulnerabilidad.

Además, se modifica el artículo 18.2 sobre el etiquetado y prestación de los bienes y servicios, que refleja que especialmente se deberán tener en cuenta las características de los consumidores vulnerables en el acceso y comprensión de la información y, a su vez, se señala en la letra e) que se deben incluir las instrucciones relativas a la gestión de los residuos generados, así como advertencias sobre riesgos previsibles en el uso de ese producto o servicio.

Así mismo, en el artículo 19, regulador de las prácticas comerciales desleales, se incluyen en el apartado quinto determinados sectores de especial observancia en este sentido, que con carácter anterior a la reforma no se tenían en cuenta, como el sector de las telecomunicaciones o energético, contemplando también para estos sectores regulaciones más específicas de carácter reglamentario. Adicionalmente, se incluye un nuevo apartado sexto que contempla políticas públicas dirigidas a remover los obstáculos que puedan dar lugar a las situaciones de vulnerabilidad de determinados usuarios y a paliar sus efectos en las relaciones de consumo, «en particular en relación con las comunicaciones comerciales o información precontractual facilitada, la atención postcontractual o el acceso a bienes o servicios básicos».

Igualmente, se introduce un nuevo apartado dos en el artículo 20 por el cual se refleja la obligatoriedad de incluir de una forma clara, comprensible, veraz y accesible la información en la oferta comercial de bienes y servicios, con especial atención a los consumidores definidos como vulnerables, y, así, el anterior apartado dos pasará a ser el tercer precepto de este artículo. Para terminar, se modifica la terminología utilizada y se sustituye «colectivos especialmente vulnerables» por «personas consumidoras vulnerables», en atención a la nueva terminología adoptada por el artículo 3, y se incluye un segundo párrafo en el artículo 60.1 por el cual se establece que «sin perjuicio de la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, los términos en que se suministre dicha información, principalmente cuando se trate de *personas consumidoras vulnerables*, además de claros, comprensibles, veraces y suficientes, se facilitarán en un *formato fácilmente accesible*, garantizando en su caso la asistencia necesaria,

de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses», en un intento más de proteger el derecho al acceso a la información de las personas consumidoras vulnerables.

Del mismo modo, se procede en el artículo segundo a la modificación de la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2007, relativa al título competencial que habilita al Estado a legislar las cuestiones básicas en esta materia, en particular en los preceptos que son modificados (apartado segundo), con el fin de que la protección de los derechos de los consumidores y usuarios se vea garantizada con independencia de la comunidad autónoma de residencia y por ello se ampara en el art. 149.1.13.^a CE.

Por otro lado, se abordan otras modificaciones menores que no son el núcleo de este Real Decreto-Ley, pero que inciden, en algunos casos, no en todos, en lo relativo a la protección de los consumidores y usuarios. La primera de ellas aparece recogida en la Disposición final primera que aborda la modificación del [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 al covid-19](#). Así, se modifica el art. 1 bis, apartado 1, relativo a la suspensión durante el estado de alarma de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos hipotecarios para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional para los supuestos particulares del art. 250.1. 2.º, 4.º y 7.º de la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#) y otros en los que existan causas penales.

De este modo, esta modificación implica que, aunque estas personas no dispongan de un título habilitante para ocupar esa vivienda, no pueda practicarse sobre la misma ese desahucio y debe procederse a su suspensión hasta que finalice el estado de alarma. Este detalle se ha mantenido hasta el momento actual, sin embargo, el precepto ha sufrido tres modificaciones posteriores¹ que han supuesto que en la actualidad la suspensión de los desahucios y lanzamientos hipotecarios en estas circunstancias se extienda hasta el 28 de febrero de 2022. Igualmente, esta modificación ha tenido como consecuencia que se produzcan cambios en el apartado séptimo que refleja en qué supuesto no se procederá en ningún caso a la suspensión, incluyéndose entre ellas «b) cuando se haya producido en un inmueble de propiedad de una persona física o jurídica que lo tenga cedido por cualquier título válido en derecho a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada y c) cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediante intimidación o violencia sobre las personas».

En otro orden de cosas, se abordan modificaciones que no tienen que ver directamente con la protección de los derechos de los consumidores y usuarios tales como las recogidas en la Disposición final segunda que modifica la [Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado](#) para el año 2021 por la cual

1. Este precepto se ve modificado posteriormente por el art. 7.2 del Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el art. 2.2 del Real Decreto-Ley 16/2021, de 3 de agosto, y por el art. 2.2 del Real Decreto-Ley 21/2021, de 26 de octubre.

se deroga la Disposición adicional sexta de la misma y se modifica el Anexo XII relativo a bonificaciones portuarias, considerándose las practicadas antes de la entrada en vigor de esta ley como provisionales y podrán aplicarse sobre ellas las bonificaciones recogidas hasta dos meses después de la entrada en vigor de esta norma. Así mismo, se incluyen modificaciones menores y concretas para algunos puertos como el de Vilagarcía, Motril o Santander, siendo las bonificaciones, aplicables a este último recogidas en el Anexo de este Real Decreto-Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los derechos de los usuarios y consumidores frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Igualmente, la Disposición final tercera se encarga de habilitar las modificaciones de determinados artículos del [Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico](#) que desarrolla parte de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio) a través de disposiciones con rango de Real Decreto –art. 300.a) párrafo último, art. 303.1, art. 307.a) último párrafo y primer párrafo del art. 310–. Finalmente, la Disposición final cuarta modifica los precios básicos del canon de control de vertidos recogidos en la Ley de Aguas, ya mencionada (art. 113.3).

Así mismo, como en todo real decreto-ley, se motiva la especial circunstancia de excepcionalidad y necesidad argumentando, por un lado, la necesidad material de regular estas cuestiones a través de este instrumento normativo y no acudir a la tramitación ordinaria, destacándose que «su motivación material deriva de la necesidad de poder afrontar las graves consecuencias del empeoramiento de la vulnerabilidad de muchas personas consumidoras atendiendo a la actual coyuntura económica y social. Y la extraordinaria y urgente necesidad forma parte del juicio político y de oportunidad que corresponde al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3)» y, por otro, que se consideran medidas necesarias para atender la circunstancia o coyuntura actual y, en consecuencia, cumplen con el principio de proporcionalidad (STC 139/2016, de 21 de julio) sin afectar, además, a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al ordenamiento de las instituciones del Estado, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general. Añadido a esto, se argumenta la urgencia de esta regulación sosteniendo que existe una situación actual de especial vulnerabilidad, derivada de la pandemia, y que además se debe dar cumplimiento cuanto antes a los preceptos de las instituciones comunitarias (Nueva Agenda del Consumidor) desde un cuerpo normativo a nivel estatal que permita regular los aspectos básicos y los derechos que amparan a los consumidores vulnerables en sus relaciones de consumo.

Paula M.^a TOMÉ DOMÍNGUEZ
Personal Investigador en Formación (FPU) en Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
paulatomedom@usal.es