

## LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES EN EL DERECHO DEL CONSUMO DE LA UE [EL PROGRAMA PLURIANUAL PARA EL PERÍODO 2014-2020]

Luis González Vaqué<sup>1</sup>

Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario

Ex-Consejero de la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea

**Resumen:** El Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 (Reglamento nº 254/2014) debería contribuir a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores y respaldar plenamente las aspiraciones de la Estrategia Europa 2020 por lo que se refiere al crecimiento y la competitividad, gracias a la evolución hacia unos modelos de consumo más sostenibles, a la inclusión social así como a la toma en consideración de la situación particular de los consumidores vulnerables y las necesidades que crea el envejecimiento de la población, sobre la base del seguimiento del mercado de consumo para poder desarrollar normativas bien estructuradas y con los objetivos adecuados.

**Palabras clave:** Programa plurianual de Consumidores 2014-2020, consumidores vulnerables, consumidor medio, información de los consumidores, educación de los consumidores, resolución de litigios

**Title:** The vulnerable consumers' protection in the EU Law [The multiannual Consumer Programme for the years 2014-20]

**Abstract:** The multiannual Consumer Programme for the years 2014-20 (Regulation No 254/2014) should help ensure a high level of protection for consumers and fully support the ambitions of Europe 2020 as regards growth and competitiveness by moving towards more sustainable patterns of consumption, on social inclusion by taking into account the specific situation of vulnerable consumers and the needs of an ageing population through consumer market monitoring to help design smart and targeted regulations.

---

<sup>1</sup> El autor (dirección electrónica: gonzalu20@live.com) agradece a Sebastián ROMERO MELCHOR la vivaz y agitada discusión sobre el alcance del concepto de *consumidor medio*, mantenida en el curso de un apacible fin de semana en Tarragona, que le ha permitido reflexionar, ahora y entonces, sobre los límites de dicha noción y la relativa vulnerabilidad de los *excluidos*...

**Keywords:** The multiannual Consumer Programme 2014-20, vulnerable consumers, average consumer, consumer information, consumer education, dispute resolution mechanisms

**SUMARIO:** 1.- Introducción. 2.- El Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020. 2.1.- *¿Por qué un Reglamento?* 2.2.- *La relevancia de la protección de los consumidores vulnerables en el Programa para el período 2014-2020.* 3.- La noción de *consumidor vulnerable*. 4.- Información y educación de los consumidores. 5.- Acceso a sistemas de resolución de litigios. 6.- Conclusión.

## 1. Introducción

En principio, cuando nos propusimos redactar la presente nota nuestro objetivo era analizar el contenido del Reglamento (UE) nº 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión nº 1926/2006/CE<sup>2</sup>. No obstante, enseguida nos dimos cuenta de que, por su extensión y amplitud, el Programa en cuestión merecía, mejor dicho, exigía, un examen detallado que, sin lugar a dudas, hubiera sobrepasado los límites del espacio y tiempo disponibles. Por ello decidimos *rebajar* nuestras aspiraciones y ocuparnos en esta ocasión de una concisa presentación del citado Programa 2014-2020 para, luego, *concentrarnos* en un tema tan específico como interesante: la protección de los consumidores vulnerables (en el marco de lo dispuesto en el mencionado Reglamento).

Cuando calificamos de *interesante* el tema de la protección de los consumidores vulnerables seguramente nos quedamos cortos. Efectivamente, desde que el Tribunal de Justicia de la UE consagró, en los años noventa<sup>3</sup>, la noción de [la expectativa que se presumía en un] *consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz*<sup>4</sup>, resultaba evidente que gran parte de los

---

<sup>2</sup> DO L 84 de 20.3.2014, p. 42.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, las siguientes sentencias: "Clinique y Estée Lauder", de 2 de febrero de 1994, asunto C-315/92, Recopilación de Jurisprudencia pág. I-317; "Mars", de 6 de julio de 1995, asunto C-470/93, Recopilación de Jurisprudencia pág. I-1923; y, en especial, "Gut Springenheide", 16 de julio de 1998, asunto C-210/96, Recopilación de Jurisprudencia pág. I-4657 [véanse, sobre esta última sentencia: "La noción de consumidor normalmente informado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: La Sentencia *Gut Springenheide*", *Derecho de los negocios*, núm. 103, 1999, págs. 1-15; PALAU RAMÍREZ, F., "El consumidor medio y los sondeos de opinión en las prohibiciones de engaño en Derecho español y europeo. A raíz de la Sentencia del TJCE de 16 de julio de 1998, AS. C-210/96, *GUT SPRINGENHEIDE*", *Actas de Derecho industrial y derecho de autor*, Tomo XIX, 1998, págs. 367-395; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, A., "El carácter engañoso de la marca de empresa (comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de Julio de 1998, asunto C-210/96)", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 194, 2001, págs. 29-44].

<sup>4</sup> Véase, sobre este concepto: "La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 17, 2004, págs. 47-82 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 12 de mayo de 2014: <http://upecen.edu.pe/ebooks/Derecho/Comercial/Competencia,%20Publicidad%20y%20Consumidor/La%20Noci%C3%B3n%20de%20Consumidor%20Medio%20seg%C3%BAn%20la%20Jurisprudencia%20de>

consumidores que no podían considerarse incluidos en dicha noción formaban parte de una categoría en cierto modo desprotegida<sup>5</sup> o indefensa<sup>6</sup>. En este sentido, unos años más tarde, el legislador comunitario introdujo (¿tímidamente?) en el Reglamento (CE) nº 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos<sup>8</sup> la noción de *miembro medio de un grupo particular de consumidores*, que, en cierto modo se refería a la vulnerabilidad de los grupos en cuestión<sup>9</sup>. Más adelante, nos ocuparemos precisamente del concepto de consumidor vulnerable...

## 2. El Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020

### 2.1. ¿Por qué un Reglamento?

El hecho de que el legislador comunitario haya optado por la adopción del citado Programa plurianual mediante un Reglamento es, en nuestra opinión, encomiable. La mayoría de normativas que imponen a las autoridades competentes obligaciones específicas, sin prever las

---

[l%20Tribunal%20de%20Justicia%20de%20las%20Comunidades%20Europeas.%20Luis%20Gonz%C3%A1lez%20Vaqu%C3%A9.pdf](#)).

<sup>5</sup> Sic en: VIDRERAS PÉREZ, C., "El Reglamento (UE) nº 1151/2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios: ¿Una normativa al servicio de los consumidores o de los productores?", *BoDiAlCo*, núm. 4, 2014, págs. 6-7.

<sup>6</sup> Sic en: BLANC XEL, J. "El Programa plurianual de Consumidores de la UE para el período 2014-2020: de la Economía a la Sociología", *BoDiAlCo*, núm. 7, pág. 5.

<sup>7</sup> Véase la obra de VIDRERAS PÉREZ, C., citada en la nota 5, págs. 5-6.

<sup>8</sup> DO L 404 de 30.12.2006, p. 9 (véanse sobre este Reglamento: AMARILLA MATÉU, N., "Derecho a la información en salud alimentaria y responsabilidad", *Actualidad del Derecho sanitario*, núm. 139, 2007, págs. 454-457; BAÑARES VILELLA, S., "El Reglamento (UE) nº 1924/2006: Previsiones y realidades" en BOURGES, L., *UE: Sociología y Derecho alimentarios*, Aranzadi, 2013, págs. 227-246; LALOR, F. y WALL, P. G., "Making and justifying health claims", *International Journal of Dairy Technology*, Vol. 66, núm. 3, 2013, págs. 321-324; HAGENMEYER, M., "Health Claims meet Bureaucracy: The new European Regulation on Nutrition and Health Claims - as Adopted on 16 May 2006 by the European Parliament", *European Food and Feed Law Review*, núm. 4, 2006, págs. 233-240; PETRELLI, L., "Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari", *Rivista di diritto agrario*, núm. 1, 2009, págs. 50-79; RODRÍGUEZ FUENTES, V., "La publicidad y presentación de los alimentos. El nuevo Reglamento relativo a las propiedades nutricionales y saludables de los alimentos", *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, núm. 3, 2007, págs. 148-151; TATO PLAZA, A., "El nuevo régimen jurídico de las declaraciones saludables en la publicidad de los alimentos", *Boletín de Autocontrol*, núm. 134, 2008, págs. 22-30; (véase también la lista de referencias bibliográficas que figura en la siguiente página de Internet, consultada el 7 de septiembre de 2012: <http://derechoconsumo.blogspot.com.es/2007/02/etiquetado-reglamento-n-19242006.html>).

<sup>9</sup> Véase: "Las nociones consumidor medio y miembro medio de un grupo particular de consumidores en el Reglamento nº 1924/2006 (declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos)", *Gaceta jurídica de la UE*, núm. 247, 2007, págs. 9-19 (véase también el apartado 17 del epígrafe núm. 1 de la "Exposición de motivos" de la "Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos", documento COM(2003) 424 final de 16.7.2003).

correspondientes partidas presupuestarias, no han provocado más que frustrantes incumplimientos que perjudican especialmente a los ciudadanos que se suponían debían ser los beneficiarios<sup>10</sup>. No es este el caso del Reglamento nº 254/2014, cuyo artículo 6 ("Marco financiero") dispone lo siguiente:

"1. La dotación financiera para la ejecución del Programa durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 ascenderá a 188 829 000 EUR (en precios corrientes).

2. El Parlamento Europeo y el Consejo autorizarán los créditos anuales dentro de los límites del marco financiero plurianual."

En este contexto, vale la pena recordar, además, que el artículo 1 del citado Reglamento precisa que "mediante el presente Reglamento se establece el Programa plurianual de Consumidores por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020", así como que, en el artículo 2, se señala que "el objetivo general del [citado] Programa es garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, capacitar a estos y situarlos en el *centro del mercado interior*<sup>11</sup> en el marco de una estrategia general para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". Asimismo, siempre según el citado artículo 2, "el Programa contribuirá a esta meta mediante la protección de la salud, la seguridad y los intereses jurídicos y económicos de los consumidores, así como la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses, apoyando la integración de tales intereses de los consumidores en otros ámbitos de actuación"; de todos modos, teniendo en cuenta las limitadas competencias del legislador comunitario en materia de protección de los consumidores, "el [tantas veces citado] Programa complementará, apoyará y hará un seguimiento de las políticas de los Estados miembros" (*ibidem*).

Sin entrar en más detalles, subrayaremos que, teniendo en cuenta que los objetivos del Reglamento nº 254/2014, obligatorio en todos sus elementos y *directamente aplicable en cada Estado miembro*<sup>12</sup>, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros debido al carácter transfronterizo de los ámbitos tratados, sino que, por razón del

---

<sup>10</sup> BLANC XEL, J. cita la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia como ejemplo de una de estas normativas sin las correspondientes previsiones presupuestarias, que provocan la frustración y el desencanto entre los ciudadanos (véase, de dicho autor: "El Programa para la defensa de los consumidores [Reglamento (UE) nº 254/2014]: ¿El *consumerismo* ilustrado?", *BoDiAlCo*, núm. 6, 2014, págs. 6-7). Por otra parte, cabe recordar que unos años antes, en Francia, se había promulgado igualmente la "Loi nº90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement", otra normativa *vacía* que fue objeto de una gran polémica porque había sido adoptada por el Gobierno, pero también debían aplicarla (sin disponer de los fondos necesarios) las autoridades locales (*ibidem*).

<sup>11</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>12</sup> Véase el artículo 19 del Reglamento nº 254/2014.

mayor potencial de la acción de la Unión, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea<sup>13</sup>. De todos modos, el legislador comunitario ha previsto que “los gastos a cargo de los fondos de la Unión y de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad, la educación y los derechos de los consumidores, y la aplicación de estos, deben coordinarse mejor para garantizar la complementariedad y una mayor eficiencia y visibilidad, así como alcanzar mayores sinergias presupuestarias”<sup>14</sup>. Por ello, el Reglamento que nos interesa *contiene* varias disposiciones relativas a *las obligaciones y condiciones que se imponen a los Estados miembros, las autoridades nacionales y a los organismos designados por ambos*<sup>15</sup>:

- en el artículo 5 (“Posibles beneficiarios de las subvenciones”), al referirse por ejemplo,
  - ♦ a que las subvenciones destinadas a la organización de actos de la Presidencia sobre la política de protección de los consumidores de la Unión podrán concederse a las autoridades nacionales del Estado miembro que ostente la Presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, o a los organismos designados por dicho Estado miembro<sup>16</sup>, o
  - ♦ a que las subvenciones destinadas al personal de la Administración de los Estados miembros o de terceros países encargado de la ejecución podrán concederse a los representantes de las autoridades que los Estados miembros o los terceros países a que se refiere el artículo 7 del presente Reglamento comuniquen a la Comisión conforme a lo previsto en determinadas normativas comunitarias<sup>17</sup>;
- en el artículo 8 (“Tipos de intervención y nivel máximo de cofinanciación”);
- en el artículo 13 (“Evaluación y difusión”) en el que se establece que “los Estados miembros informarán a la Comisión, *previa petición de esta*<sup>18</sup>, sobre la ejecución y las repercusiones del Programa”<sup>19</sup>; etcétera.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, considerando núm. 23.

<sup>14</sup> *Ibidem*, considerando núm. 17.

<sup>15</sup> *Sic* en la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, pág. 8.

<sup>16</sup> Véase el artículo 5.5 del Reglamento nº 254/2014.

<sup>17</sup> *Ibidem*, artículo 5.7 *in fine*.

<sup>18</sup> La cursiva es nuestra.

## 2.2. *La relevancia de la protección de los consumidores vulnerables en el Programa para el período 2014-2020*

En la introducción hemos explicado ya por qué razón habíamos elegido ocuparnos en la presente nota de la protección de los consumidores vulnerables... Nos toca ahora confirmar la coherencia de dicha opción por lo que se refiere a la relevancia de la citada cuestión en el Reglamento nº 254/2014.

Empezaremos refiriéndonos al tercer considerando de dicho Reglamento en el que se subraya que el Programa para el período 2014-2020 debe contribuir a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores y respaldar plenamente las ambiciones de la Estrategia Europa 2020 por lo que se refiere al crecimiento y la competitividad, tendiendo especialmente "...a la inclusión social gracias a la toma en consideración de *la situación particular de los consumidores vulnerables y las necesidades que crea el envejecimiento de la población*<sup>20</sup>, y a la regulación inteligente, entre otras cosas, sobre la base del seguimiento del mercado de consumo para poder desarrollar normas bien estructuradas y con los objetivos adecuados". Más adelante, en el séptimo considerando se insiste en que "las acciones financiadas con arreglo al [citado] Programa deben tratar especialmente de abordar cuestiones ligadas a la globalización, a la digitalización, al grado creciente de complejidad de las decisiones que los consumidores han de tomar, a la necesidad de evolucionar hacia modelos de consumo más sostenibles, al envejecimiento de la población, a la exclusión social y a *la cuestión de los consumidores vulnerables*<sup>21</sup>".

En este sentido, en el octavo considerando se hace referencia a la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables<sup>22</sup> (que, más adelante, nos servirá en nuestro intento de definir la noción de consumidor vulnerable) y, teniendo en cuenta lo que en dicho documento se solicitaba, el legislador comunitario concluye que el Programa 2014-2020 debe garantizar un elevado nivel de protección para todos los consumidores, atendiendo en particular a los consumidores vulnerables para tener en cuenta sus necesidades específicas y reforzar sus capacidades: concretamente, dicho Programa "debe velar, en particular,

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, artículo 5.7 *in fine*.

<sup>20</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> DO C 264 E de 13.9.2013, p. 11 (documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 9 de mayo de 2014: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0209+0+DOC+XML+V0//ES>). Véase, sobre esta Resolución, la noticia publicada en el blog del CESCO: [http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/noticias/2012/2012-06-12\\_NOTICIAInformedelPEsobrelrefuerzodelosderechosdelosconsumidores.pdf](http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/noticias/2012/2012-06-12_NOTICIAInformedelPEsobrelrefuerzodelosderechosdelosconsumidores.pdf).

porque los *consumidores vulnerables*<sup>23</sup> tengan acceso a la información sobre bienes y servicios para que exista igualdad de oportunidades para elegir de manera libre e informada, sobre todo habida cuenta de que los *consumidores vulnerables*<sup>24</sup> pueden tener dificultades para acceder a la información al consumidor y para comprenderla, por lo que corren el peligro de ser inducidos a error”.

### 3. La noción de *consumidor vulnerable*

Si nos atenemos a lo que se declara en el segundo considerando del Reglamento nº 254/2014, la UE “contribuye a garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y a situar a los consumidores *en el centro del mercado interior*<sup>25</sup> apoyando y complementando las políticas de los Estados miembros...”. Para algunos autores<sup>26</sup> resulta sorprendente que no se haya consagrado a nivel comunitario una única definición de consumidor, supuesto elemento central del Mercado interior<sup>27</sup>... En nuestra opinión, resulta

---

<sup>23</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> *Idem* (cabe destacar que, como hemos visto antes, esta expresión figura también en el artículo 2 del Reglamento).

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo: VIDRERAS PÉREZ, C., obra citada en la nota 5, págs. 4-5.

<sup>27</sup> En nuestro país abundan las definiciones tan dispares como, en algunos casos, contradictorias. En efecto, en Aragón “tienen la consideración de consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas y las entidades asociativas sin personalidad jurídica que, en concepto de destinatarios finales, adquieren, utilizan o disfrutan productos, bienes o servicios de naturaleza pública o privada” (artículo 3.1 de la Ley 16/2006, del 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón); en las Canarias “se entiende por consumidor o usuario toda persona física o jurídica a la que se ofertan bienes, productos y servicios, o los adquiere, utiliza o disfruta, como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada” (artículo 2 de la Ley 3/2003, del 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias); en Cataluña se consideran *personas consumidoras y usuarias* “las personas físicas o jurídicas que actúan en el marco de las relaciones de consumo en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional” y también “tienen también esta consideración los socios cooperativistas en las relaciones de consumo con la cooperativa” [véase el artículo 2(a) de Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, en el que también se precisa que “cualquier referencia que se haga en la presente ley al concepto de persona consumidora se entiende hecha a la persona consumidora o usuaria en la medida que goza de bienes y servicios fruto de la actividad empresarial en el mercado”]; en Extremadura “se entiende por consumidores todas las personas físicas o jurídicas de cualquier nacionalidad o residencia que, como destinatarios finales, adquieran, utilicen o disfruten bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden” (artículo 2 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura); en las Baleares “se consideran consumidores y usuarios todas aquellas personas físicas o jurídicas que, como destinatarios finales, adquieren, disfrutan o utilizan productos, bienes o servicios para su consumo o uso personal, familiar o colectivo, siempre que el proveedor sea una empresa, un profesional o la propia Administración pública” (artículo 2.1 de la Ley 1/1998, del 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares); en Asturias los *consumidores y usuarios* se definen como “las personas físicas o jurídicas que, como destinatarios finales, adquieran, utilicen o disfruten en el territorio del Principado de Asturias productos, actividades o

relativamente lógico que el legislador comunitario a la hora de regular un determinado sector haya preferido definir de forma ligeramente diferenciada<sup>28</sup> el concepto de consumidor (véase, por ejemplo, la definición de *consumidor final* que figura en el artículo 3.18 del Reglamento nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria<sup>29</sup>, cuya aplicación generalizada es la regla en las normativas comunitarias que regulan el sector alimentario). En cualquier caso renunciamos a argumentar al respecto porque ya lo hicimos en su día<sup>30</sup>, y, además, disponemos de abundante bibliografía sobre este tema<sup>31</sup>.

Tampoco nos ocuparemos aquí de la noción de consumidor medio a la que nos hemos referido brevemente en la Introducción<sup>32</sup>.

---

servicios para su consumo o uso personal, familiar o colectivo, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva, de quien lo produce, facilita, suministra, expide o presta" (artículo 2.1 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios)... ¿Hace falta continuar?

<sup>28</sup> *Sutilmente diferenciada*, según FERNÁNDEZ MARILGERA, E. (véase de dicha autora: "El nuevo Reglamento relativo a los *Novel Foods* no puede basarse en criterios políticos sino en sólidos fundamentos científicos a fin de proteger la salud de los consumidores de la UE", *BoDIA/Co*, núm. 4, 2014, págs. 23-24).

<sup>29</sup> DO L 31 de 1.2.2002, p. 1 [véanse, sobre esta normativa comunitaria: "Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002)", *Gaceta Jurídica de la UE*, núm. 223, 2003, 59-71; FOURGOUX JEANNIN, M. V., "La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario" en BOURGES, L., *Sociología y Derecho alimentarios*, Aranzadi, 2013, p. 76; y HAGENMEYER, M., "Modern food safety requirements: according to EC Regulation no. 178/2002", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 29, núm. 4, 2002, 443-459].

<sup>30</sup> Véase, sin ir más lejos: "La noción de consumidor en el Derecho comunitario del Consumo", *Estudios sobre consumo*, núm. 75, 2005, págs. 25-42 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 9 de mayo de 2014: [http://consumo-inc.gob.es/publicac/EC/2005/EC75/EC75\\_02.pdf](http://consumo-inc.gob.es/publicac/EC/2005/EC75/EC75_02.pdf)).

<sup>31</sup> Véanse, por ejemplo: BERCOVITZ, A., "Ambito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios", *Estudios sobre consumo*, núm. 3, 1984, págs. 14-19; BERNARDEAU, L., "La notion de consommateur en droit communautaire", *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, núm. 4, 2001, págs. 341-362; CÁMARA LAPUENTE, S., "El concepto legal de *consumidor* en el Derecho privado europeo y en el Derecho español: aspectos controvertidos o no resueltos", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 3, núm. 1, 2011, págs. 84-117 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 12 de mayo de 2014: <http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/CDT/article/view/1068>); CAUSSE, H., "De la notion de consommateur" en *Après le code de la consommation, grands problèmes choisis. Actes du colloque du 24 février 1994 de l'Université de Reims*, Litec, 1995, págs. 22-34; CILLERO DE CABO, P., "Consideraciones en torno a la armonización europea en materia de venta y garantías de bienes de consumo y su futura incorporación al ordenamiento jurídico español", *Estudios sobre consumo*, núm. 57, 2001, págs. 154-160; y VILLALBA CUÉLLAR, J. C., "La noción de consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano", *Vniversitas*, núm. 119, 2009, págs. 305-340 (véase también, en [http://www.eu-consumer-law.org/consumerstudy\\_part3a\\_fr.pdf](http://www.eu-consumer-law.org/consumerstudy_part3a_fr.pdf): EBERS, M., "Compendium de Droit de la consommation - Analyse comparative: A. La notion de « consommateur", 22 págs.; así como el e-book: "La définition du consommateur", MEDEF, 2010, 11 págs.).

<sup>32</sup> Véanse las notas 3, 4 y 9.

Obviamente, es improbable que logremos formular una definición unánimemente aceptada y aceptable de *consumidor vulnerable*, pues, como reconoció el Parlamento Europeo en el considerando "D" de la ya citada Resolución del Parlamento de 22 de mayo de 2012<sup>33</sup>, el concepto en cuestión "se basa en la noción de vulnerabilidad endógena y hace referencia a un grupo heterogéneo compuesto por aquellas personas consideradas de forma permanente como tales por razón de su discapacidad mental, física o psicológica, su edad, su credulidad o su género..."<sup>34</sup>. En dicha Resolución el Parlamento se refirió a determinados "Sectores especialmente problemáticos" entre los que destacan los siguientes:

- los consumidores que tienen una movilidad reducida, en cuyo caso es preciso que la información sea más específica y se distribuya mejor a través de todos los canales, no solo oficiales, sino también a través de las organizaciones de consumidores y las oficinas regionales, municipales y locales, que *son mucho más cercanas, visibles y accesibles*;
- los consumidores que tienen dificultades para comprender las opciones de las que disponen, no conocen sus derechos, se encuentran con más problemas y se muestran reticentes a tomar medidas cuando surgen problemas (el Parlamento recuerda que la liberalización de los principales mercados de suministro ha aumentado la competencia, lo cual puede favorecer a los consumidores si estos están adecuadamente informados y están en condiciones de comparar los precios y de cambiar de proveedor, así como que la falta de transparencia de los principales mercados de suministro, incluidos los sectores de la energía y las telecomunicaciones, puede haber provocado en algunos casos una dificultad añadida para los consumidores en general y para los consumidores vulnerables en particular, a la hora de determinar la tarifa que más se ajusta a sus necesidades, de cambiar de proveedor y de comprender los conceptos facturados);
- los niños y los jóvenes, quienes sufren cada vez más las consecuencias del sedentarismo y la obesidad, puesto que son más sensibles a la publicidad de alimentos con alto contenido en grasas, sales y azúcares, etc. (además, los niños y los adolescentes no son sólo especialmente vulnerables a la publicidad y las prácticas comerciales agresivas, sino que, a menudo, se encuentran indefensos ante el uso y el abuso de las

---

<sup>33</sup> Véase la nota 22.

<sup>34</sup> En el mencionado considerando *in fine* se hace referencia también a los consumidores que no son vulnerables *permanentemente*, y se declara que "...*todos los consumidores*, en algún momento de su vida, pueden pasar a ser vulnerables debido a factores externos y a sus interacciones con el mercado, o porque experimenten dificultades para acceder a información adecuada dirigida a los consumidores y entenderla, y, por tanto, precisen de una protección especial" (la cursiva es nuestra).

tecnologías de la comunicación, como los teléfonos inteligentes y los juegos en línea);

- las mujeres embarazadas, se consideran también como consumidoras especialmente vulnerables;
- los usuarios de los *mercados financieros*, cuya complejidad implica que, en potencia, cualquier consumidor puede llegar a ser vulnerable (el Parlamento subrayó que las explicaciones que se ofrecen en la publicidad de los productos de inversión financiera sobre los riesgos subyacentes son, a menudo, insuficientes y ponen demasiado énfasis en beneficios potenciales que no suelen materializarse, por lo que los consumidores de productos de servicios financieros corren el riesgo de perder su capital);
- los usuarios de los medios de transporte, puesto que, pese a la legislación existente, los consumidores siguen teniendo a menudo dificultades cuando viajan y frecuentemente se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, sobre todo en caso de cancelación o retraso de su viaje, lo cual se agrava cuando el viajero sufre alguna discapacidad; y
- los consumidores o usuarios potenciales de los servicios digitales en los casos en los que, por diversos motivos, no les sea posible acceder a Internet o hacer uso de la *red* (lo que implicaría encontrarse en una situación de vulnerabilidad, ya que no podrían aprovechar las ventajas del comercio en línea y, por lo tanto, quedarían excluidos de una parte importante del Mercado interior, teniendo que pagar más por los mismos productos o dependiendo de la ayuda de otras personas).

En líneas generales el Parlamento expresó su inquietud por el impacto que puedan tener en los consumidores vulnerables el uso *rutinario*<sup>35</sup> de publicidad *comportamental en línea*<sup>36</sup> y el desarrollo de prácticas publicitarias intrusivas en línea, en particular por conducto de las redes sociales.

Nos parece oportuno examinar a continuación si la noción de consumidor vulnerable se ha incluido ya en el Ordenamiento jurídico comunitario y también si, en su caso, podemos deducir de las modalidades de dicha introducción elementos que nos permitan *perfilar* la definición que nos interesa. Tras analizar las notas doctrinales publicadas o pendientes de publicación sobre la inclusión del concepto de consumidor vulnerable en la legislación vigente, podemos ofrecer a continuación una lista no exhaustiva de algunas normativas y disposiciones comunitarias que se refieren directa o indirectamente a los consumidores en cuestión:

---

<sup>35</sup> *Sic* en el punto 26 de la Resolución citada en la nota 22.

<sup>36</sup> *Idem* (en la versión inglesa de la Resolución se utiliza la expresión "*online behavioural advertising*")

- La Decisión 2010/15/ de la Comisión de 16 de diciembre de 2009 por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información RAPEX, creado en virtud del artículo 12 de la Directiva 2001/95/CE (Directiva sobre seguridad general de los productos), y del procedimiento de notificación establecido en el artículo 11 de esa misma Directiva<sup>37</sup>; véanse, por ejemplo:
  - ◆ el apartado 3.2 (“Consejos útiles”) en el que se menciona “que puede ser de utilidad a la hora de evaluar el riesgo [tomar en consideración que existen] diferentes tipos de consumidores, incluidos los *consumidores vulnerables*<sup>38</sup>, como pueden ser *los niños*<sup>39</sup> [...], que pueden manejar un producto de manera diferente”;
  - ◆ el apartado 3.3 (“El consumidor”) en el que se señala que “no basta [...] con tener en cuenta únicamente a los *consumidores más vulnerables*<sup>40</sup>, ya que la probabilidad de que estos experimenten efectos adversos en la hipótesis en cuestión puede ser tan baja que el riesgo sea inferior al de una hipótesis de lesión con *consumidores no vulnerables*<sup>41</sup>”;
  - ◆ también en el apartado 3.3, tras subrayar que “... el riesgo puede ser diferente para un usuario previsto o no previsto, dependiendo del producto y del modo en que lo utilice” se alude a:

“[Los] *Consumidores vulnerables*<sup>42</sup>: Se pueden distinguir varias categorías de consumidores vulnerables y muy vulnerables: niños (de 0 a 36 meses, > 36 meses a < 8 años y de 8 a 14 años) y otros, como las personas mayores [...]. Todos ellos tienen menos capacidad para reconocer un peligro; por ejemplo, los niños, cuando tocan una superficie caliente, no notan el calor hasta unos ocho segundos después (y entonces ya se han quemado), mientras que los adultos lo notan inmediatamente.

---

<sup>37</sup> DO L 22 de 26/01/2010, p. 1 (véase la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, págs. 7-6).

<sup>38</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

Los *consumidores vulnerables*<sup>43</sup> también pueden tener problemas para leer lo que pone en las etiquetas de advertencia o problemas particulares para utilizar un producto que nunca antes han utilizado. Además, pueden actuar de manera que se vean más expuestos; por ejemplo, los niños pequeños que gatean y se llevan todo a la boca. Los niños también pueden sentirse atraídos por la apariencia de los productos, lo que hace que estos entrañen un elevado riesgo en sus manos. Por otro lado, la vigilancia de los padres y demás adultos normalmente debería evitar que los niños se metieran en problemas.

Asimismo, *los consumidores que normalmente no son vulnerables*<sup>44</sup> pueden llegar a serlo en situaciones específicas, por ejemplo cuando las instrucciones o las advertencias de un producto están en un idioma extranjero que el consumidor no comprende.

Por último, en el caso concreto de las sustancias químicas, los niños pueden ser más sensibles a su toxicidad que el adulto medio. Por tanto, no debe tratarse a los niños como si fueran *pequeños adultos*.

En conclusión, un producto que normalmente es seguro para un adulto medio puede no serlo para los *consumidores vulnerables*<sup>45</sup>, lo que ha de tenerse en cuenta a la hora de determinar la gravedad y la probabilidad de una lesión [...] y, por tanto, el riesgo.”

- ◆ en el epígrafe nº 4 (“Del riesgo a la acción”) se explica que “al describir la hipótesis de lesión, se considera la frecuencia y la duración de uso, el reconocimiento del peligro por parte del consumidor, *si el consumidor es vulnerable*<sup>46</sup> (en particular, si se trata de niños), los equipos de protección, el comportamiento del consumidor en caso de accidente, el origen cultural del consumidor y otros factores que se consideren importantes para la evaluación del riesgo”; etcétera.
- 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<sup>47</sup>, en la que

---

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> DO L 211 de 14/08/2009, p. 55 (véase el “Informe sobre los derechos de los usuarios del gas y electricidad”, redactado por VIDRERAS PÉREZ, C., 2014, pendiente de publicación).

se hace referencia a la protección de los *clientes vulnerables*; a la necesidad de que de que todos los consumidores, *en particular los vulnerables*, puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos; a que cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de *cliente vulnerable* que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos, etc.

- La Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE<sup>48</sup>, en la que se utiliza una terminología y consagran principios muy parecidos, sino idénticos, a los que figuran en la Directiva 2009/72/CE.
- El Reglamento (CE) nº 1881/2006 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2006, por el que se fija el contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios<sup>49</sup>; véanse por ejemplo:
  - ♦ el cuarto considerando, en el que se declara que “en el caso de los contaminantes que se consideran cancerígenos genotóxicos o en los casos en los que la exposición actual de la población o *de los grupos vulnerables de la población*<sup>50</sup> se aproxime a la ingesta tolerable o la supere, deben establecerse contenidos máximos tan bajos como sea razonablemente posible (*as low as reasonably achievable, ALARA*)”; y
  - ♦ el considerando nº 23, en el que se señala que “...es conveniente establecer contenidos máximos para cereales, productos a base de cereales, uvas pasas, café tostado, vino, zumo de uva y alimentos para lactantes y niños de corta edad, todos ellos productos que contribuyen significativamente a la exposición humana general a la [ocratoxina A] o *a la exposición de grupos vulnerables de consumidores, como por ejemplo los niños*<sup>51</sup>”.

Y

- La Recomendación 1999/721/CE: de la Comisión, de 12 de octubre de 1999, sobre los resultados de la evaluación del riesgo y sobre la estrategia de limitación del riesgo para las sustancias 2-(2-butoxi)etanol 2-(2-metoxi)etanol alcanos, C10-13-, cloro

---

<sup>48</sup> DO L 211 de 14/08/2009, p. 94 (véase también el “Informe sobre los derechos de los usuarios del gas y electricidad” citado en la nota anterior).

<sup>49</sup> DO L 364 de 20/12/2006, p. 5 (véase la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, págs. 7-6).

<sup>50</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>51</sup> *Idem*.

bencenzo, C10-13-alquilderivados<sup>52</sup>, en la que se establece expresamente la obligación de "... indicar claramente en las instrucciones de uso de estos productos (embalajes, envases) *el hecho de que las mujeres en edad fértil constituyen un grupo vulnerable*<sup>53</sup>".

Partiendo del examen de las disposiciones enumeradas en la anterior lista, que, como ya hemos dicho *no* es exhaustiva, pero resulta bastante representativa, así como del análisis de la tantas veces mencionada Resolución del Parlamento de 22 de mayo de 2012<sup>54</sup>, podemos esbozar ya una idea general (ino una definición precisa!) de lo que podremos calificar de consumidores vulnerables a los efectos de la presente nota.

Contrariamente, por lo que se refiere a la jurisprudencia, si nos atenemos a los datos publicados por los autores que han estudiado la introducción del concepto de consumidor vulnerable en los fallos del TJUE<sup>55</sup>, solamente vale la pena mencionar la sentencia "Solgar Vitamin's France y otros"<sup>56</sup>, relativa a una cuestión prejudicial sobre las vitaminas y minerales que pueden utilizarse en la fabricación de complementos alimenticios: cabe destacar que el *Conseil d'État* ya se refirió en una de sus cuestiones a "...la cantidad máxima adaptada a *un público vulnerable, en particular los niños*<sup>57</sup>", así como que el Tribunal europeo examinó la "... posibilidad de aplicar, dada la diferencia de los niveles de sensibilidad de las distintas categorías de consumidores, a toda la población *una cantidad máxima adaptada a un grupo de consumidores vulnerables*<sup>58</sup>, como los niños, [y señaló] que esa diferencia constituye un elemento que puede tenerse en cuenta, en virtud del artículo [5.1(a)] de la Directiva [2002/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios<sup>59</sup>], en el marco de una evaluación

---

<sup>52</sup> DO L 292 de 13/11/1999, p. 42 (véase la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, págs. 7-6).

<sup>53</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>54</sup> Véase la nota 22.

<sup>55</sup> Véase en especial la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, págs. 8-9.

<sup>56</sup> De 29 de abril de 2010, asunto C-446/08 (véanse sobre esta sentencia: "Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativa a los complementos alimenticios: *Solgar Vitamin's France y otros* de 29 de abril de 2010, asunto C-446/08, *Revista de Derecho Alimentario*, núm. 57, 2010, págs. 17-21; SÁNCHEZ BARRUECO, M. L., "Los límites del principio de cautela en relación con el principio de proporcionalidad aplicados a la comercialización de complementos vitamínicos, en ausencia provisional de armonización de las cantidades máximas de nutrientes que éstos pueden contener - Sentencia *Solgar* de 29 de abril de 2010", *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 43, 2010, págs. 125-135 ; y ROSET, S., "Principe de précaution et compétence nationale en cas de carence de la Commission dans le secteur des compléments alimentaires", *Revue de droit rural*, núm. 396, 2011, págs. 21-22).

<sup>57</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>58</sup> *Idem*.

<sup>59</sup> DO L 183 de 12/07/2002, p. 51.

científica de los riesgos destinada a establecer niveles máximos de seguridad para las vitaminas y los minerales”<sup>60</sup>.

A pesar de todo, no excluimos que, a corto o medio plazo, el TJUE contribuya de forma sustancial y positiva a la definición de la noción de consumidor vulnerable... ¡No sería la primera vez que su orientación jurisprudencial inspira y re-construye conceptos y principios que la *desorientación* del legislador comunitario y la fragmentada y fragmentaria doctrina no han logrado concretar ni precisar!

#### 4. Información y educación de los consumidores

Centrándonos en lo que el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 prevé en relación con la protección de los consumidores vulnerables, cabe insistir en lo que el legislador comunitario declara en el ya citado octavo considerando del Reglamento nº 254/2014 (véase el apartado 2.2 *in fine* del presente estudio) es decir que, teniendo en cuenta que los consumidores vulnerables pueden tener dificultades para acceder a la información disponible y para comprenderla, por lo que corren el peligro de ser inducidos a error, resulta primordial el acceso a la información sobre bienes y servicios (*acceso* que permitirá que exista igualdad de oportunidades para elegir de manera libre e informada).

En este sentido, se incluye en el artículo 3 (“Objetivos específicos e indicadores”) como “Objetivo II” del Programa 2014-2020, la “información y educación de los consumidores, y [el] apoyo a las organizaciones de consumidores: mejorar la educación, información y sensibilización sobre sus derechos, desarrollar una base documental para la política de los consumidores y apoyar a las organizaciones de consumidores, *teniendo también en cuenta las necesidades específicas de los consumidores vulnerables*”<sup>61</sup>/<sup>62</sup>.

Siguiendo esta misma lógica, el artículo 4 (“Acciones subvencionables”) dispone que los objetivos específicos contemplados en el artículo 3 se lograrán a través de las acciones subvencionables enumeradas en una lista en la que figura la “mejora de la educación de los consumidores *a lo largo de toda la vida*”<sup>63</sup>, centrándose en particular *en los consumidores vulnerables*<sup>64</sup>/<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Véase el fundamento jurídico núm. 53 de la sentencia “Solgar Vitamin’s France y otros”, así como el fundamento jurídico nº 56 en el que el Tribunal declaró que “... a la luz de los hábitos alimentarios nacionales, y habida cuenta de los resultados de la investigación científica internacional, *una medida consistente en aplicar a toda la población una cantidad máxima adaptada a un grupo de consumidores vulnerables, como los niños*, es necesaria para garantizar la protección de la salud de las personas pertenecientes a dicho grupo, dado que la comercialización de complementos alimenticios cuyo contenido en nutrientes excede de esa cantidad constituye un riesgo real para la salud pública y que no puede alcanzarse ese objetivo mediante medidas menos restrictivas de los intercambios en el interior de la Unión” (la cursiva es nuestra).

<sup>61</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>62</sup> Véase el artículo 3.1(b) del Reglamento nº 254/2014.

<sup>63</sup> La cursiva es nuestra.

Merece también una mención especial la inclusión en el Anexo I (“Tipos de acciones”), en la sección dedicada al “Objetivo II”, la previsión de una mejora de la educación de los consumidores a lo largo de toda la vida, refiriéndose en especial a los consumidores vulnerables mediante:

“a) [el] desarrollo de una plataforma interactiva de intercambio de las mejores prácticas y materiales de formación del consumidor a lo largo de toda la vida, centrándose en particular en los consumidores vulnerables que tienen dificultades para acceder a la información al consumidor y para comprenderla, a fin de que no se les engañe; [y]

b) [el] desarrollo de medidas y materiales educativos en colaboración con las partes interesadas (por ejemplo, autoridades nacionales, enseñantes, asociaciones de consumidores y agentes *in situ*), en particular haciendo uso (por ejemplo, recogida, recopilación, traducción y divulgación) del material desarrollado a nivel nacional o en el marco de iniciativas anteriores, en diferentes soportes, incluidos los digitales, sobre, por ejemplo, los derechos de los consumidores, incluidos los aspectos transfronterizos, la salud y la seguridad, la legislación en materia de protección de los consumidores de la Unión, el consumo sostenible y ético, incluidos los sistemas de certificación de la Unión y unos conocimientos básicos en economía y medios de comunicación”.

Tenemos que reconocer que la información y educación de los consumidores son dos temas que nos han ocupado y preocupado desde hace muchos años<sup>66</sup> y estimamos que su inclusión es un acierto; además, como ha señalado la doctrina, pueden considerarse como el mejor sistema para que los consumidores vulnerables “dejen de serlo”<sup>67</sup>.

## 5. Acceso a sistemas de resolución de litigios

Es este otro tema importante para la protección de los consumidores vulnerables (y de los que no lo son) y, en este contexto, vale la pena destacar que entre las “acciones subvencionables” enmarcadas en el objetivo II (“Derechos y vías de reclamación”), previstas en el artículo 4, ya mencionado en el epígrafe anterior, figura:

---

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> Véase el artículo 4.b(7) del Reglamento nº 254/2014.

<sup>66</sup> Véase: VIDRERAS PÉREZ, C., “Algunas notas sobre los artículos jurídicos publicados por Luis González Vaqué”, *Revista Electrónica para el Derecho del Consumo y la Alimentación*, núm. 27, 2012, 15-18 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 12 de mayo de 2014: <https://app.box.com/s/uixrebel5zvcct3t01q2>).

<sup>67</sup> Véase, por ejemplo, la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, pág. 8.

“[La] facilitación del acceso a sistemas de resolución de litigios para los consumidores, especialmente a sistemas alternativos de resolución de litigios, en particular mediante un sistema en línea para toda la Unión y la red de entidades nacionales de resolución alternativa de litigios, prestando especial atención a medidas adecuadas que atiendan a las necesidades y los derechos de los *consumidores vulnerables*<sup>68</sup>; seguimiento del funcionamiento y la eficacia de los sistemas de resolución de litigios para los consumidores, inclusive mediante el desarrollo y el mantenimiento de las herramientas informáticas correspondientes, mediante el intercambio de las mejores prácticas y la experiencia existentes en los Estados miembros”<sup>69</sup>.

Aunque, *brevitatis causae*, no nos ocuparemos en detalle de los anexos del Reglamento nº 254/2014, a pesar de que constituyen un complemento fundamental para la aplicación de dicha normativa comunitaria y el desarrollo del correspondiente Programa 2014-2020, sí recordaremos que en el primero de ellos<sup>70</sup> se precisa que la facilitación del acceso a sistemas de resolución de litigios para los consumidores se llevará a cabo mediante:

- a) [el] desarrollo y mantenimiento de herramientas informáticas;
- b) [el] apoyo al desarrollo de un sistema de resolución de litigios en línea para toda la Unión y su mantenimiento, lo que comprende servicios conexos tales como la traducción;
- c) [el] apoyo a la creación de redes de entidades nacionales de resolución alternativa de litigios y al intercambio y difusión de sus mejores prácticas y experiencias; [y]
- d) [el] desarrollo de herramientas específicas para facilitar el acceso a las vías de reclamación de las personas vulnerables, menos propensas a utilizar las mencionadas vías de reclamación.”

## 6. Conclusión

No solemos aventurar conclusiones sobre el alcance y efecto útil de una normativa hasta disponer de suficiente información sobre *cómo* se aplica en la práctica... Con más razón en este caso, tras el sucinto análisis de un Programa que, de forma inusitada, pero en nuestra opinión acertada, se adopta mediante un Reglamento y que, además, deberá desarrollarse desde 2014 a 2020, nos abstendremos de ir más allá de lo que llevamos escrito: hacerlo sería una presunción y correríamos el riesgo de caer en la tentación de perdernos en inútiles y azarosas conjeturas.

---

<sup>68</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>69</sup> Véase el artículo 4.b(7) del Reglamento nº 254/2014.

<sup>70</sup> Titulado, como ya hemos dicho, “Tipos de acciones”.

Tampoco hemos logrado *dar* una definición única y polivalente de *consumidor vulnerable*. Sin embargo, nos parece haber aportado, en la medida de posible, datos que permiten “hacerse una idea”<sup>71</sup> de las múltiples facetas [edad, nivel de conocimientos, movilidad, circunstancias especiales (como ciertas adicciones, a Internet, al uso de teléfonos móviles o a las redes sociales) o carencias (prohibición de abrir cuentas corrientes o la imposibilidad de acceder a la red), etc.] del concepto en cuestión. En este sentido terminaremos el presente estudio citando de nuevo el considerando “D” de la Resolución del Parlamento de 22 de mayo de 2012<sup>72</sup> para recordar expresamente que “...todos los consumidores, en algún momento de su vida, pueden pasar a ser vulnerables debido a factores externos y a sus interacciones con el mercado, o porque experimenten dificultades para acceder a información adecuada dirigida a los consumidores y entenderla, y, por tanto, precisen de una protección especial”.

---

<sup>71</sup> Véase de nuevo la obra de BLANC XEL, J., citada en la nota 6, pág. 8.

<sup>72</sup> Véanse las notas 22 y 34.