



Autor: Jesús Ángel Cruz Rodríguez

ADICAE

“Consumidores y usuarios vulnerables ante los servicios financieros y grandes temas del consumo”

4 de noviembre del 2020.

CONSUMIDORES VULNERABLES Y LA BRECHA DIGITAL

Vamos a intentar poner un poco de orden sobre el concepto de consumidor, de consumidor medio, de consumidor vulnerable, sus causas y consecuencias, así como las posibles causas por la brecha digital.

CONCEPTO DE CONSUMIDOR

No debe perderse de vista que, conforme al Derecho español, podemos encontrarnos tanto con personas físicas como con personas jurídicas (así, asociaciones) que tienen la consideración legal de consumidores. Así, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la

Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCU), donde se establece el concepto general de consumidor y de usuario:

“A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión.

Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial.”

El apartado e) del artículo 2 de la Directiva 98/6/CE en sede de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores define al consumidor *“como cualquier persona física que compre un producto con fines ajenos a su actividad comercial o profesional”*.

En la Directiva 2005/29/CE, sobre las prácticas comerciales desleales, en su artículo apartado a) dice que es consumidor: *“cualquier persona física que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión”*.

En su considerando 18 *“Es importante que todos los consumidores estén protegidos de las prácticas comerciales desleales; sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado necesario, al fallar sobre casos relacionados con la publicidad desde la entrada en vigor de la Directiva*

84/450/CEE, estudiar los efectos de dichas prácticas en la figura teórica del consumidor típico. Atendiendo al principio de proporcionalidad, la presente Directiva, con objeto de permitir la aplicación efectiva de las disposiciones de protección que contiene, toma como referencia al consumidor medio, que, según la interpretación que ha hecho de este concepto el Tribunal de Justicia, está normalmente informado y es razonablemente atento y perspicaz, teniendo en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos, pero incluye además disposiciones encaminadas a impedir la explotación de consumidores cuyas características los hacen especialmente vulnerables a las prácticas comerciales desleales.”

El concepto de consumidor medio ha provenido de una construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). Aunque la propia Real Academia Española de la Lengua en su Diccionario panhispánico del español jurídico recoge el concepto de consumidor medio como “*consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz*” esto lo que hace es recoger esa construcción jurisprudencial.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha construido el concepto de consumidor medio, como el consumidor normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, como deriva de [la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de julio de 1998, asunto C-210/96, caso Gut Springenheide](#).¹

1

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5443328c241ed4960a86abe32efb4321c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNbhv0?docid=44018&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=276829>

El tribunal decidió sobre el etiquetado de unos huevos, pudiendo inducir a error al comprador consumidor. Por lo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consideró que, a efectos de resolver estas cuestiones sobre posibles errores que pueden tener los compradores al leer un etiquetado, era preciso tomar en consideración la expectativa del consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz.

Debemos tener en cuenta que existen personas que por sus condiciones específicas - discapacidad, género, edad, etc.- pueden pertenecer a colectivos vulnerables que necesitan de especial protección. Por lo que ya nos estamos saliendo de ese consumidor medio en dirección de unas personas que requieren o necesitan que sean especialmente protegidas tal y como reconoce nuestra propia constitución en su artículo 51².

La Resolución A/39/248 de 9 de abril de 1985 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Directrices para la protección al consumidor nos viene a indicar que corresponde a los estados (máxime si atendemos a nuestra constitución en su artículo 51) la protección de los consumidores³ así como su correcta formación y defensa.

² Artículo 51 Constitución Española.

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

³ “5. Corresponde a los gobiernos formular, o mantener una política enérgica de protección del consumidor, teniendo en cuenta las directrices que figuran más adelante y los acuerdos internacionales, pertinentes. Al hacerlo, cada gobierno debe establecer sus propias prioridades para la protección de los consumidores, según las circunstancias económicas, sociales y ecológicas del país y las necesidades de su población y teniendo presentes los costos y los beneficios que entrañan las medidas que se propongan.

Es a partir del consumidor medio, dónde podemos encontrar a personas que deben ser protegidas por las normas o por el conjunto de estado, quizás teniendo en cuenta que todos, en algún momento o en otro podemos ser considerados como consumidores vulnerables, quizás por factores externos como puede ser una enfermedad, la falta de acceso a determinada información que pueda hacernos vulnerables como puede ser la falta de conocimiento sobre una materia o la falta de conocimiento sobre las posibles vías sobre reclamaciones sobre el producto.

Volviendo al concepto de consumidor vulnerable, ya hemos visto que en Real Decreto Legislativo 1/2007⁴ de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, se recoge el concepto de consumidor en su artículo 3 pero el concepto de consumidor vulnerable suele o ha venido recogido principalmente en materia de suministros básicos. Se introdujo el concepto de consumidor en el Real Decreto-ley 7/2016⁵, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, por el que introduce el concepto de consumidor

-
6. Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:
- (a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad;
 - (b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
 - (c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;
 - (d) La educación del consumidor, incluida la educación sobre la repercusión ambiental social y económica que tienen las elecciones del consumidor;
 - (e) La posibilidad de compensación efectiva al consumidor;
 - (f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten;
 - (g) La promoción de modalidades sostenibles de consumo.
 - (h) **La protección de los consumidores que acceden a los servicios financieros;**
 - (i) **La protección de los consumidores en el comercio electrónico y móvil;**
 - (j) La protección de los valores fundamentales de consumidores de privacidad, libertades individuales y el libre flujo de información;”

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2007/11/16/1/con>

⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2016/12/23/7>

vulnerable en base a 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 ya que destaca la importancia de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad. El citado real decreto-ley modificó el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en cuyo apartado 1 se establece que «la definición de los consumidores vulnerables y de sus categorías y los requisitos que deben cumplir.

El Real Decreto 897/2017⁶, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, viene a reformar la definición de consumidor vulnerable⁷ incluyendo el concepto de consumidor en riesgo de exclusión social⁸.

⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/06/897>

⁷ Artículo 3. Definición de consumidor vulnerable.

1. A los efectos de este real decreto y demás normativa de aplicación, tendrá la consideración de consumidor vulnerable el titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que, siendo persona física, esté acogido al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y cumpla los restantes requisitos del presente artículo.

2. Para que un consumidor de energía eléctrica pueda ser considerado consumidor vulnerable, deberá cumplir alguno de los requisitos siguientes:

a) Que su renta o, caso de formar parte de una unidad familiar, la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea igual o inferior:

– a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, en el caso de que no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar;

– a 2 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;

– a 2,5 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

El Ministerio de Consumo plantea modificar el artículo 3 de la LGDCU⁹ para incluir una definición de persona consumidora vulnerable que suponga un marco general para atajar

A estos efectos, se considera unidad familiar a la constituida conforme a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

b) Estar en posesión del título de familia numerosa.

c) Que el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad familiar, todos los miembros de la misma que tengan ingresos, sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciban otros ingresos.

3. Los multiplicadores de renta respecto del índice IPREM de 14 pagas establecidos en el apartado 2.a) se incrementarán, en cada caso, en 0,5, siempre que concorra alguna de las siguientes circunstancias especiales:

a) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33%.

b) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar acredite la situación de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

c) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga la condición de víctima de terrorismo, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

4. Cuando, cumpliendo los requisitos anteriores, el consumidor y, en su caso, la unidad familiar a la que pertenezca, tengan una renta anual inferior o igual al 50% de los umbrales establecidos en el apartado 2.a), incrementados en su caso conforme a lo dispuesto en el apartado 3, el consumidor será considerado vulnerable severo. Asimismo también será considerado vulnerable severo cuando el consumidor, y, en su caso, la unidad familiar a que pertenezca, tengan una renta anual inferior o igual a una vez el IPREM a 14 pagas o dos veces el mismo, en el caso de que se encuentre en la situación del apartado 2.c) o 2.b), respectivamente.

5. En todo caso, para que un consumidor sea considerado vulnerable deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el presente artículo en los términos que se establezcan por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital.

⁸ Artículo 4. Consumidor en riesgo de exclusión social.

1. A los efectos de este real decreto y demás normativa de aplicación se denominará consumidor en riesgo de exclusión social al consumidor que reúna los requisitos para ser vulnerable severo, según lo establecido en el artículo 3, y que sea atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura, en los términos previstos en el presente real decreto, lo que será acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.

2. El suministro a un consumidor que haya acreditado los requisitos del apartado anterior y esté acogido a la tarifa de último recurso (TUR) correspondiente será considerado suministro de electricidad esencial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

⁹ <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2007/11/16/1/con>

reglamentariamente situaciones concretas de vulnerabilidad, ya que hasta ahora el concepto de consumidor vulnerable está recogido para algunos sectores, como el eléctrico o energético, así como en el financiero, además de en alguna normativa autonómica.¹⁰

Es más que evidente que el concepto de consumidor vulnerable en la normativa estatal, así como en la autonómica, está sesgado y tan solo hace referencia a una condición de vulnerabilidad, ya que por ejemplo no tiene en cuenta a personas mayores o incapaces per se, sino que esas personas mayores o incapaces no tenga un umbral mínimo de dinero para subsistir.

En esta definición no se tiene en cuenta las características individuales de los consumidores así como su entorno y factores externos, tales como la educación recibida, su posición económica-social, así como el conocimiento de las nuevas tecnologías, que ahora veremos con la brecha digital cómo afectará a determinados grupos de personas.

BRECHA DIGITAL

Para llegar a la brecha digital nos encontramos primero con las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) y con el uso de internet. Las TIC, que puede ser tanto dispositivos (teléfonos móviles, tablets, smart TV...) como servicios (almacenamiento en la nube, videoconferencias, servicios de redes sociales...) e incluso las redes por las que nos comunicamos.

¹⁰https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/consumo/Paginas/2020/110920-consumidor_vulnera.aspx

Con la llegada de de las TIC hemos visto que hay un mayor acceso a la información para evitar que un consumidor pueda ser vulnerable por falta de información, entre otras cosas como puede ser una mayor conectividad entre las personas, pero esta digitalización no está llegando o siendo adoptada por todas las personas generando un desequilibrio.

“Con la aparición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han surgido nuevas formas de desigualdad social. Este es el caso de la brecha digital, la cual hace referencia al desigual acceso a las tecnologías entre diversos grupos sociales por causa, entre otras razones, de su lugar de residencia, su edad o su nivel educativo.”¹¹

La brecha digital define la fractura que existe entre quienes utilizan las TIC como una parte integrada de su vida y aquellas que carecen de acceso a las mismas -porque no pueden permitirse ese gasto- o que, aunque las tienen, no saben cómo utilizarlas -como pueden ser determinadas personas en determinadas franjas de edad-.

El legislador español hace una breve referencia a la brecha digital en la exposición de motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, (derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). *“con objeto de evitar la brecha digital, la posibilidad de que sean funcionarios públicos quienes acrediten la voluntad de los ciudadanos, siguiendo el procedimiento establecido, para sus relaciones electrónicas con la Administración”¹²*

¹¹ <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297124012004>

¹² <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/06/22/11/con>

La UN ICT Task Force define la brecha digital de la siguiente manera:

“En los últimos años, como consecuencia de que las tecnologías de la información y de la comunicación se han convertido en la columna vertebral de la economía de la información mundial y de que han dado lugar a la sociedad de la información, se ha puesto mayor atención a la diferencia de acceso a las TIC entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Esta diferencia se conoce como la “brecha digital”. Pero ¿qué tan grande es? ¿Está creciendo o se está reduciendo? Una manera significativa de medir esta diferencia de acceso a las TIC es estudiar las divergencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo en lo concerniente a la introducción de diversos servicios de TIC (teléfono, teléfono celular, internet) y de computadoras portátiles, en la última década. [...] La diferencia se ha reducido visiblemente, con un progreso particularmente rápido en el sector de los teléfonos celulares y en el uso de internet.”

Lo mejor que puedo hacer para que realmente se vea la brecha digital es poner como ejemplos casos reales sobre la brecha digital que he tenido conocimiento por mi práctica como letrado. Durante el confinamiento vivido este año 2020, muchos niños y adultos hemos tenido que teletrabajar o estudiar a través de las TIC. Hasta ahí todo correcto, pero he de comentar que han habido familias que no tenían un ordenador para que los niños pudieran hacer las tareas o actividades que le enviaban desde el colegio, o incluso no tenían ni tan siquiera una conexión a internet para poder acceder a esa información que le enviaba los tutores para que los niños pudieran seguir formándose, aunque esto sucedió en un primer momento porque luego algunas administraciones intentaron paliar esta brecha digital a estas personas vulnerables a través de entregas de ordenadores portátiles o incluso tablets a estos niños.

CAUSAS Y TIPOS DE BRECHA DIGITAL

Brecha de acceso. Se refiere a las posibilidades que tienen las personas de acceder a este recurso. Aquí entran en juego, entre otras, las diferencias socioeconómicas entre las personas - pensemos en esas personas que no tienen capacidad económica para comprarse un terminal móvil con el que pueden usar WhastApp, generando aún más un aislamiento por la propia brecha digital- y entre zonas rurales dónde no hay un correcto acceso digital.

Brecha de uso. Como su propio nombre indica, es la falta de habilidades de uso de las tecnologías ocasionando una brecha digital.

Brecha de calidad de uso. En este punto, nos encontramos con personas que conocen o se manejan medianamente en internet, pero para hacer un buen uso o un uso de calidad no tienen esos conocimientos. Es aquí donde entran en juego las Fakes news, ya que una persona puede usar perfectamente las TIC pero no hace un buen uso ya que se deja llevar por las fakes news.

CONSECUENCIAS DE LA BRECHA DIGITAL

Esta fractura digital genera exclusión social de esas personas que o no han podido acceder, o no han sabido acceder ya que como sociedad estamos limitando y fracturando la propia sociedad ya que si no dejamos acceder o no enseñamos a usar esas personas no podrán generar riqueza ni podrán desarrollarse como personas.

Los principales efectos de la brecha digital son:

1. Incomunicación y aislamiento. Personas en zonas rurales pueden estar incomunicados porque no les llega Internet. Del mismo modo hay personas que en zonas urbanas no tienen acceso a Internet por falta de recursos provocando un aislamiento de la sociedad a la que pertenece.
2. Barrera al desarrollo de menores. La pandemia del coronavirus no ha hecho otra cosa que mostrar las faltas de capacidades y de materiales tanto de profesores como de alumnos para seguir con una educación ordenada, con falta de acceso a la información, ya que muchos libros y otras fuentes de información para las clases están en internet y los niños y niñas que no dispongan de acceso en su casa no podrán ver esa información. En última instancia puede llevar al abandono escolar ya que los menores pueden tener que dejar la escuela por falta de medios para continuar al mismo nivel que el resto de la clase.
3. Acentúa las diferencias sociales

La falta de capacidades digitales, así como la falta de acceso a las TIC disminuye muy notablemente las oportunidades de encontrar empleo, lo que repercute en la pobreza de las personas analfabetas digitales. La brecha digital implica más desarrollo en las personas con mejores oportunidades de acceso en detrimento de quienes tienen menos.

4. Discriminación por edad y por discapacidad

Las personas mayores, que por su falta de capacidad para el uso de las TIC o la falta de posibilidad de acceder a esas TIC, tienen una gran brecha digital entre el resto de la sociedad. Según el baremo Eurostat ¹³ las personas mayores de 65 años cuentan con capacidades digitales bajas y si atendemos (y sin ánimo de ser pesado) a lo vivido este año con el coronavirus y el confinamiento que vivimos, vemos que estas personas mayores pudieron verse más aisladas aún debido a esa fractura digital, ya que los padres y madres teletrabajan, y a la hora del aperitivo se hacían videoconferencias para tomar el aperitivo o incluso se quedaba por redes sociales para el aplauso de las 20:00 en los balcones. Pero estas personas mayores debido a esa brecha digital merecen una especial atención y protección porque si no saben usar las TIC pueden ser carne para que hackers puedan aprovecharse de ellos, así como caer en microcréditos y créditos rápidos con el consiguiente problema del sobreendeudamiento.

Siendo más que notable que cada vez tanto en España como en la Unión Europea se va extendiendo el número de personas mayores existentes en nuestras sociedades, por lo que se va incrementando el número de personas que se van a ver vulnerables.

Por último no podemos dejar de hacer una mención a las mujeres ya que ellas sufren aún más la brecha digital.

¹³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/es

CONCLUSIÓN

Nos encontramos con consumidores que necesitan una especial protección por ser vulnerables, pero que la brecha digital no hace otra cosa que alejarlos más de la sociedad a la que pertenece, para ello se debe ahondar en programas de alfabetización digital (pero ya no solo en cómo adjuntar un archivo adjunto a un email sino más bien en buscar eliminar la brecha digital de la calidad de uso, así como el abaratamiento de los costes de acceso a Internet.

Bibliografía

- María Dolores Hernández Díaz-Ambrona, Consumidor vulnerable , 2016. Editorial Reus.
- ROBLES, JOSÉ MANUEL, MOLINA, ÓSCAR La Brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía. EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales [en línea]. 2007, (13), 81-99[fecha de Consulta 17 de Diciembre de 2020]. ISSN: 1139-5737. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297124012004>.
- DB014 - Brecha digital y pobreza infantil
<https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/DB%2014.pdf>

- MUJERES Y DIGITALIZACIÓN. DE LAS BRECHAS A LOS ALGORITMOS.
Milagros Sáinz (Internet Interdisciplinary Institute, Universitat Oberta de Catalunya),
Lidia Arroyo (Internet Interdisciplinary Institute, Universitat Oberta de Catalunya),
Cecilia Castaño (Universidad Complutense de Madrid). Coordina: Red.es. Ministerio de
Asuntos Económicos y Transformación Digital. Edita: Instituto de la Mujer y para la
Igualdad de Oportunidades. Ministerio de Igualdad.