



Protección del consumidor vulnerable: un estudio comparativo entre España y Chile ¹

Legal protection of vulnerable consumers: a comparative study between Spain and Chile

Juan Eduardo Fernández San Martín
Universidad Católica de Temuco, Temuco, Chile
jfernandez@uct.cl
<https://orcid.org/0009-0004-5800-9590>

Recibido: 10 de enero de 2025 / Aceptado: 28 de abril 2025
<https://doi.org/10.17081/just.30.47.8054>

Resumen

Este artículo tiene por objetivo examinar la creciente relevancia del concepto de consumidor vulnerable en el ámbito del Derecho del Consumo, centrándose en la figura del consumidor con vulnerabilidad agravada. Se abordan dos interrogantes fundamentales: la definición conceptual de este tipo de consumidor y la existencia de un estatuto único en las legislaciones de España y Chile, para lo cual se utiliza un método cualitativo centrado en ambas legislaciones. La investigación obtiene como principal resultado que el concepto de consumidor vulnerable es multifactorial y dinámico, lo que implica la necesidad de establecer diversos criterios para su construcción, aunque requiere un análisis caso por caso. Son conclusiones de la investigación que cualquier individuo puede llegar a ser considerado un consumidor vulnerable en determinadas circunstancias, sin embargo, ciertos factores de base complican esta situación para colectivos específicos.

Palabras clave: consumidor vulnerable, derecho del consumo, Chile, España.

Abstract

The purpose of this article is to examine the growing relevance of the concept of vulnerable consumer in the field of Consumer Law, focusing on the figure of the consumer with aggravated vulnerability. Two fundamental questions are addressed: the conceptual definition of this type of consumer and the existence of a unique statute in the laws of Spain and Chile, for which a qualitative method focused on both legislations is used. The main result of the research is that the concept of vulnerable consumer is multifactorial and dynamic, which implies the need to establish different criteria for its construction, although it requires a case-by-case analysis. The conclusions of the research are that any individual can be considered a vulnerable consumer in certain circumstances, however, certain basic factors complicate this situation for specific groups.

Keywords: vulnerable consumer, consumer law, Chile, Spain.

Como Citar:

Fernández-San Martín, J.E. (2025). Protección del consumidor vulnerable: un estudio comparativo entre España y Chile. *Justicia*, 30 (47), 1-40. <https://doi.org/10.17081/just.30.47.8054>

¹ El artículo corresponde al primero de un compendio de artículos relativo a la figura de consumidor vulnerable o consumidor con vulnerabilidad agravada en el marco del Doctorado en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de la Universidad de Zaragoza cursado por el autor.

Introducción

El presente artículo es el primero de una serie destinada a abordar, de manera creciente en complejidad y detalle, la temática del consumidor vulnerable, hipervulnerable o con vulnerabilidad agravada. Para ello el enfoque inicial que se utilizará será el de efectuar una comparación entre los ordenamientos jurídicos chileno y español y, por medio de este último, del europeo. Este enfoque se utiliza dado que el ordenamiento jurídico chileno, a diferencia del español, carece, por un lado, de un principio constitucional de protección del consumidor y, por otro lado, de regulación legal de la figura del consumidor con vulnerabilidad agravada. La comparación entre ambos Derechos arroja líneas de trabajo muy interesantes en orden a proponer la mejor forma de abordar en el ordenamiento chileno la regulación de esta cuestión, a analizar las posibles intervenciones del Estado en pro de estos consumidores y a, finalmente, detallar la realidad de estos sujetos en unos mercados particularmente complejos como lo son los digitales.

En el ámbito del Derecho del Consumo, la importancia de la figura del consumidor vulnerable ha aumentado considerablemente en los últimos tiempos, a la par con la evolución de los mercados y sus complejidades, muchas de las cuales han incidido en dichas complejidades. Este artículo se propone aportar antecedentes relacionados con esta figura, también conocida como consumidor hipervulnerable o, más apropiadamente desde una perspectiva disciplinaria, consumidor con vulnerabilidad agravada (Marín, 2021). Este análisis se centra en dos interrogantes fundamentales: la definición conceptual de esta clase de consumidor y la existencia o no de un estatuto único sobre el mismo en las legislaciones de España y Chile.

Sin embargo, previamente, para abordar estas cuestiones de manera integral, es necesario examinar diversos aspectos que, lejos de estar consolidados, se encuentran en un estado de constante debate y evolución. Es el caso de la justificación o motivación del Derecho del Consumo o Derecho del Consumidor, con la clásica apelación del Derecho al *favor debilis* (Delgado, 2024). Esta justificación tiene un impacto en la definición y/o en los elementos de construcción del concepto de consumidor con vulnerabilidad agravada que se propone, según se intentará explicar, para entender qué lo justifica y si se está produciendo o no una redundancia entre ambas regulaciones (consumidor y consumidor vulnerable).

La existencia o ausencia de asimetría de información y/o de desequilibrio en los poderes negociadores influye directamente en el concepto de consumidor vulnerable (Hondius, 2012). En otras palabras, ¿qué justifica la protección de los consumidores? y, por tanto, ¿qué justificaría la protección adicional a eventuales consumidores con vulnerabilidad agravada?

La mencionada justificación no se limita únicamente a lo expuesto. También abarca los conceptos de consumidor y de consumidor medio, este último construido principalmente por la jurisprudencia de la Unión Europea (Arroyo, 2018). Esto permite comprender las razones que motivan la protección y las diferencias entre ambos conceptos. Finalmente, se llega a la pregunta central: qué justifica la creación de esta nueva categoría que alude a la especial vulnerabilidad, considerando que la categoría de simple consumidor, ya diferenciada de cualquier otro contratante, no resulta suficiente (Evangelio, 2024).

Además, y previo al abordaje de la interrogante central planteada, resulta imperativo examinar, aunque de manera sucinta, la interrelación entre el Derecho del Consumo o el Derecho del Consumidor y el Derecho Civil para dilucidar la naturaleza de su vinculación y determinar la potencial contribución que el Derecho Civil puede aportar al Derecho del Consumo, con especial énfasis en el tratamiento de sujetos que pueden hallarse en situación de vulnerabilidad, sean ellos consumidores o no. En otras palabras, se propone que la relación entre ambas ramas del Derecho no es sólo para la construcción de un orden lógico, sino, especialmente, para dar adecuada protección a los sujetos jurídicos que lo requieren, sin vacíos ni redundancias.

La construcción conceptual del consumidor vulnerable, hipervulnerable o con vulnerabilidad agravada se presenta como una necesidad (Calahorrano, 2021). Pero, persiste un debate significativo en torno a la metodología y los factores determinantes para su definición. Inicialmente estaban centrados en las clases o categorías de sujetos y sus características subjetivas y ahora tienden a orientarse hacia las particularidades del negocio jurídico-económico y su propósito.

Este artículo examinará la viabilidad inicial de avanzar hacia un concepto de consumidor vulnerable en el ordenamiento jurídico chileno, así como la posibilidad de identificar medidas de protección específicas para este consumidor con vulnerabilidad agravada (López, 2022; Delgado, 2024).

Método

En el ámbito académico y en la literatura científica de la disciplina, la justificación del Derecho del Consumidor suele abordarse de manera superficial, atribuyéndola principalmente a la asimetría informativa y al desequilibrio en los poderes negociadores entre consumidores y proveedores (empresarios).² No obstante, esta perspectiva da por sentada una cuestión de mayor complejidad y profundidad.

Para comprender la necesidad de brindar una protección particular a la categoría de consumidores denominados vulnerables, hipervulnerables o con vulnerabilidad agravada, y para dotar de contenido a dicho concepto, es fundamental examinar primero la justificación de la existencia y necesidad del Derecho del Consumidor.

La justificación convencional del surgimiento del Derecho del Consumidor se atribuye al evidente desequilibrio en los poderes de negociación entre proveedor y consumidor, enfatizando la asimetría informativa como manifestación específica de las denominadas "fallas del mercado". Las fallas de mercado en materia de información generan el desequilibrio o asimetría, ello desemboca en la vulnerabilidad (debilidad) de una de las partes y ello, a su vez, hace necesario que esta parte débil sea protegida por el ordenamiento jurídico tratando de recomponer la igualdad perdida.

Las principales manifestaciones de las fallas del mercado y la consecuente asimetría incluyen la insuficiencia informativa por parte de los consumidores y usuarios para comparar y elegir (asimetría de información), dificultades para comprender contratos complejos (racionalidad limitada), costos de transacción elevados, obstáculos para evaluar la calidad de los bienes, y desafíos derivados de la posición del proveedor en el mercado (mercados no competitivos y poder de mercado). La transición de un análisis de *class-based* a uno *state-based* de los consumidores vulnerables acentúa la relevancia de estos factores (Barceló, 2024) y, lo más importante, la necesidad de encontrar formas adecuadas de protección (Roux-Demare, 2019).

² Se privilegia en el presente artículo el uso de los conceptos de "consumidor" y "proveedor", siguiendo en ello a la chilena N° 19.496 y a las definiciones de estos que da en su artículo 1.

Las anteriores fallas del mercado alejan, por un lado, la realidad de los consumidores del paradigma del modelo liberal y de la competencia perfecta, así como -aparentemente- hacen insuficientes las respuestas del Derecho Común, como tantas veces lo ha expuesto la doctrina.

Además, las características de los mercados contemporáneos, aunque no clasificables como "fallas", influyen significativamente en el comportamiento de los consumidores y en los efectos de los actos de consumo. Entre estos se destacan la masividad y el anonimato (en contraste con el aparente paradigma del Derecho Común), así como la complejidad de los bienes, servicios y contratos actuales, sin perjuicio de la distinción tipológica de bienes y servicios que, en algunos casos, complican aún más el escenario.

Desde una perspectiva jurídico-económica, esta caracterización genera un incremento del riesgo para los sujetos y una reducción de su capacidad de selección efectiva, particularmente para los consumidores. Esto se refleja en normativas que establecen mecanismos de responsabilidad para los proveedores, con énfasis en garantías y responsabilidad por productos defectuosos (Andrade, 2015).

El paradigma del Derecho Común liberal postula la igualdad entre los contratantes. Según López (1986), esta igualdad se presume tanto en situación como en poder económico, desestimando la necesidad de un tratamiento diferenciado. Este enfoque sugiere que las disparidades existentes serían resultados por el mercado, atribuyendo al comprador la responsabilidad exclusiva de velar por sus intereses, independientemente de la experticia de la contraparte. Sin embargo, indica que no es efectivo, obviamente, que lo generado vía contractual sea sinónimo de un contenido justo (López, 1986, p. 170).

La realidad, sin embargo, evidencia un escenario distinto, caracterizado por la contratación masiva y el surgimiento de los contratos de adhesión. Estos últimos, inicialmente, representan una ventaja para ambas partes (predisponente y aceptarte) debido a la estandarización de condiciones y el ahorro de tiempo que conllevan, pero pueden acarrear problemas importantes asociados a la disminución de alternativas en el mercado y, con mayor razón, si se constituyen en el vehículo de cláusulas abusivas en perjuicio de la parte débil (consumidores).

La respuesta basada en el desequilibrio de los poderes negociadores (DPN) presenta, según [Andrade \(2015\)](#), ciertas limitaciones. Entre estas se encuentran la dificultad para identificar y definir el concepto de poder negociador, lo que plantea la interrogante fundamental: ¿Qué constituye, en esencia, el poder negociador? Además, no todas las problemáticas en el ámbito del consumo pueden atribuirse exclusivamente a un desequilibrio en los poderes negociadores, ni esto puede aplicarse como justificación o solución universal a todas las dificultades que enfrentan los consumidores. Es relevante destacar que este desequilibrio, en caso de poder precisarse, no opera de manera aislada; por el contrario, está intrínsecamente vinculado a otros factores presentes en los vínculos entre consumidores y proveedores, como se ha mencionado previamente, tales como información, conocimiento y experticia o habilidad del experto en el mercado en que se desenvuelve.

La respuesta tradicional requiere una actualización y verificación de los supuestos económicos que fundamentan la justificación normativa, en consonancia con los desarrollos contemporáneos sobre el comportamiento de los mercados y sus agentes ([Marmolejo, 2022](#); [Cruz, 2024](#)). Es imperativo identificar qué problemas específicos del consumo son manifestaciones de desigualdad o inequidad susceptibles de ser mitigados o resueltos mediante estrategias como la provisión de información, la intervención en el contenido contractual o la invalidación forzosa de ciertas cláusulas ([Barceló, 2022](#)). Además, resulta crucial determinar cuáles de estas problemáticas poseen un carácter estructural o una persistencia tal que justifique la implementación de mecanismos normativos especializados para su resolución ([López, 2022](#)).

Las correcciones o revisiones del procedimiento seguido pueden impactar, directa o indirectamente, en la definición del concepto de consumidor vulnerable o hipervulnerable. Desde una perspectiva jurídico-económica, es posible distinguir entre información oculta y acción oculta en el contexto de la asimetría de la información. En el ámbito de la información oculta, el consumidor no tiene conocimiento completo sobre las características del bien que está adquiriendo o del servicio que está contratando, así como de las condiciones que regirán la relación con el proveedor una vez celebrado el contrato, incluyendo aspectos relacionados con la post-venta.

Jiménez et al. (2014) analizan el modelo de Akerlof sobre la información oculta y sus efectos en el mercado. Señalan que, según este modelo, la asimetría informativa puede socavar el funcionamiento eficiente del mercado, eliminando los incentivos para la comercialización de bienes de alta calidad. En casos extremos, esto puede conducir a un escenario de selección adversa, produciendo un mercado incompleto. En consecuencia, cualquier intercambio en estas condiciones sería Pareto-ineficiente, implicando que al menos uno de los agentes experimentaría una disminución en su bienestar. La problemática se agrava por la incapacidad del comprador de discernir esta situación a priori, percatándose de su decisión errónea solo después de haber participado en el intercambio.

Los bienes de consumo pueden clasificarse en tres categorías según la capacidad del consumidor para evaluar su calidad. Los "bienes de búsqueda", como la ropa, tienen características conocidas y comparables antes de la compra, permitiendo decisiones informadas sin asimetrías de información significativas. Los "bienes de experiencia", en cambio, requieren su uso para determinar su calidad real, obligando al consumidor a basarse en información indirecta como marca, precio o garantía. Por último, los "bienes de confianza", como productos farmacéuticos o servicios educativos, presentan dificultades para evaluar su calidad incluso después de su adquisición o uso (Jiménez et al., 2014).

Las soluciones tradicionales propuestas para abordar las dificultades relacionadas con la información son el screening y el signaling (señalización). El primero se refiere a los pasos que los productores realizan para señalar sus características positivas, lo que ayuda al consumidor a diferenciar entre productos similares. En contraste, la señalización está relacionada con la autoselección de contratos que realizan los consumidores entre las ofertas presentadas por los proveedores, las cuales pueden ser más o menos amplias dependiendo del mercado y del tipo de bien o servicio en cuestión.

El segundo aspecto crítico respecto a la justificación del Derecho del Consumidor se enfoca en la perspectiva teórica de la economía neoclásica la cual caracteriza al sujeto económico, específicamente al consumidor, como un *homo economicus*. De acuerdo con tal definición el consumidor sería un ente racional cuyas acciones buscan maximizar su beneficio, pudiendo recopilar todos los datos imprescindibles para proceder de la manera más eficiente posible.

La realidad, sin embargo, contradice la noción del consumidor perfectamente racional. La economía conductual (Behavioral Economics) sostiene que la actuación del consumidor se caracteriza más por la impulsividad y las emociones que por un análisis estricto de ventajas y riesgos en cada decisión. Esta corriente propone soluciones como reglas por defecto y los denominados nudges, y por medio de información sintética, comparable e inteligente. En lugar de información completa y genérica, se aboga por información contextualizada y asociada a los patrones de uso de los consumidores, permitiendo entender las consecuencias en las diversas intensidades del uso del bien o producto. La normativa debería exigir a los proveedores que entreguen información estandarizada y simplificada, como el costo de los créditos expresados como Carga Anual Equivalente (CAE). No obstante, esta perspectiva no está exenta de ser simplemente más información y, según sus críticos, puede implicar una forma de paternalismo libertario donde se le indica al consumidor lo que debe hacer y lo que es mejor para él o ella (Andrade, 2015).

Las respuestas tradicionales y sus críticas impactan significativamente en conceptos como contratante débil, consumidor medio y consumidor vulnerable, llevando a replantearse qué se quiere proteger, por qué, y cuáles son los mecanismos más efectivos para conciliar la libertad individual con la tutela. Las justificaciones tradicionales, basadas en la asimetría informativa y el desequilibrio contractual, influyen en la regulación y en la concepción del consumidor como un agente en situación de debilidad relacional. Es necesario revisar estas justificaciones a la luz de las nuevas realidades y conceptos emergentes, determinando qué aspectos siguen siendo útiles en los escenarios actuales y cómo pueden adaptarse para dar respuesta a nociones como la de consumidores vulnerables o en situación de vulnerabilidad agravada.

Resultados

A mediados del siglo XX, la coexistencia entre el Derecho Común y las relaciones de consumo se volvieron insostenibles. Esto dio origen a los conceptos de "consumidor" y "proveedor", que fueron adquiriendo contenido gradualmente. Es importante aclarar que los orígenes del Derecho del Consumidor (o Derecho del Consumo) no se limitan a esta época; diversos autores señalan que sus raíces se remontan varios siglos atrás (Rojo, 2021). Sin embargo, es en los últimos sesenta años cuando estas diversas contribuciones se han consolidado en una noción unificada (Hondius, 2012).

Las soluciones del Derecho Civil del siglo XIX, fundamentadas principalmente en la autodeterminación individual y la soberanía contractual-principios casi dogmáticos-, se volvieron insuficientes. Esta inadecuación se manifiesta no solo en términos económicos, como se mencionó anteriormente, sino también en la falta de herramientas eficaces para abordar los "actos de consumo". Surgió así la necesidad de reconocer y tutelar a un nuevo sujeto: el consumidor. Pero aún, el propio Derecho Común evolucionó hacia lo que se ha denominado la "protección del contratante débil" o del "débil jurídico" (López, 2023; Doral, 2021), tema que se abordará más adelante.

Según lo planteado por Vidal (2000), el contrato es un medio de organización y satisfacción de los intereses de las partes y no sólo un mecanismo de producción de efectos jurídicos, aunque obviamente los produce. Lo anterior produce que su regulación (autonomía) es casi siempre insuficiente y puede generar problemas y conflictos posteriores, particularmente en su fase de ejecución.

En las relaciones de consumo, la igualdad y libertad contractual, paradigmas del Derecho Común, se desaparecen debido a las características particulares de los sujetos involucrados. Frecuentemente, el consumidor únicamente acepta contratos preestablecidos por el proveedor, lo que impide que las normas supletorias de la voluntad cumplan su función tradicional. Ante esta realidad, el legislador abandona su rol convencional en el Derecho Común y adopta un propósito tutelar, elevando ciertos elementos del contrato de consumo a la categoría de orden público. Estas disposiciones se convierten en normas imperativas e indisponibles para ambas partes, regulando incluso los requisitos formales que deben observarse según la ley, con el objetivo de proteger al consumidor (Vidal, 2000).

El Derecho del Consumidor o Derecho del Consumo, según Hondius (2012) y otros autores, demuestra un carácter innovador al evidenciar que el *pacta sunt servanda* no es el único paradigma del Derecho Privado. Esta rama del derecho ampara al sujeto en posición de desventaja estructural, sin abandonar la autodeterminación contractual y la soberanía negocial, sino añadiendo un segundo paradigma de protección. El segundo paradigma refuerza al primero, tal como indica Henri Lacordaire afirmando que, en las relaciones asimétricas entre poderes económicos dispares, la libertad contractual ejerce dominación y la norma jurídica opera como instrumento igualador.

Cabe destacar que muchos Códigos Civiles ya incorporan, aunque de manera inorgánica, disposiciones que reconocen la obligación de tutelar al contratante vulnerable. Su incorporación en la legislación general permite interpretarlo para acoger situaciones no previstas expresamente, aplicarlo a otros grupos inicialmente no considerados (como menores, adultos mayores o inmigrantes) y generar otros regímenes legales basados en estos principios comunes. Sin embargo, la instalación de este principio en el Código Civil no está exenta de críticas. [Hondius \(2012\)](#) advierte que podría considerarse obsoleto o anticuado, ya sea por su impacto en los precios, por la pretensión de resolver todos los problemas desde la parte general de los códigos, o por el peligro de que el consumidor subestime el contrato al saberse protegido, en una suerte de moral hazard del contrato de consumo.

Es precisamente esta coexistencia y las instituciones compartidas que hacen que algunos autores propugnen el denominado modelo del *status quo*, es decir, un modelo que conserve la regulación actual del Derecho del Consumidor, con la presencia de un Código Civil fuerte en el cual se encuentren regulados los principios e instituciones fundamentales, entre otros el de protección de la parte o del contratante más débil ([Momberg, 2015](#)).

El carácter innovador del Derecho del Consumidor se manifiesta en nuevas técnicas como las acciones de tutela de intereses colectivos, los requerimientos de información al proveedor y el período de retractación post-contractual. [Hesselink \(2014\)](#) propone integrar en el Derecho Privado (Código Civil) principios comunes debatidos democráticamente, sin externalizarlos a normas específicas como el Derecho del Consumidor, logrando así la integración parcial mencionada por [Momberg \(2015\)](#).

No obstante, [Hesselink \(2014\)](#) advierte que los consumidores no son un sector aislado de la sociedad, sino que todos lo somos en algún momento. Por ello, sugiere que el objetivo principal debería ser la justicia contractual, no meramente la protección del consumidor. En esta línea, [Micklitz \(2012\)](#), citado por [Hesselink \(2014\)](#) distingue entre consumidores vulnerables y consumidores "serios" (incluidas pequeñas empresas). Estos últimos requieren un marco legal que facilite su acceso a los mercados y la variedad de bienes y servicios ofrecidos, más que una redistribución en forma de justicia social. Esta perspectiva plantea un desafío crucial: determinar los criterios para calificar a los "consumidores serios" y establecer cómo transicionarlos de un régimen regulatorio a otro.

Numerosos autores cuestionan por qué los contratos buscan hoy protección fuera del Derecho de los contratos y, por ende, fuera del Código Civil. [Doral \(2021\)](#) plantea que el Derecho del Consumidor se ha desarrollado como un ámbito jurídico distinto al derecho contractual tradicional, estableciendo un régimen de protección específico, creando así una categoría jurídica separada con sus propias reglas y principios. Además, argumenta que el contrato como medio de articulación de intereses individuales se ha desnaturalizado en estandarizaciones generales en pro de la competitividad y frente a lo cual el Derecho ofrece insuficientes medios de tutela (p.269). Sin embargo, la discusión actual no es sólo relativa a los paradigmas del Derecho Civil y del Derecho del Consumidor -entre ellos y dentro de cada cual- sino que la propia evolución del Derecho del Consumidor afecta la relación entre ambos.

En este sentido autores como [Micklitz \(2012\)](#) plantean que el propósito inicial de protección a los consumidores (parte débil del acto de consumo) con que se da inicio y justifica el Derecho del Consumo, ha dado lugar a un propósito más relevante como lo es el acceso a los mercados y la integración de estos mediante la globalización. El cambio de foco sin lugar a duda afecta al Derecho del Consumidor, pero también, como se ha dicho, a su relación con el Derecho Común. Es aquí donde algunos autores han planteado que no es posible comparar la agilidad y maniobrabilidad de un yate (Derecho del Consumidor) con el pesado cambio de rumbo de un super tanque petrolero (Derecho Común).

El cambio de paradigma del Derecho del Consumidor hace necesario, siguiendo a [Micklitz \(2012\)](#) y otros autores, efectuar una serie de ajustes para que el surgimiento de conceptos tales como “consumidor vulnerable” no resulte una redundancia, dado que originalmente el Derecho del Consumidor surgió como necesidad de proteger al contratante vulnerable que era el consumidor, a diferencia del Derecho Civil con una tradicional mirada de igualdad entre las partes contratantes.

Este fenómeno, que va más allá del Derecho del Consumidor y que [Doral \(2021\)](#) describe como una posible "rendición" del Derecho Civil, plantea la necesidad de tomar decisiones cruciales sobre la relación entre ambas ramas jurídicas y sobre la estructura y funciones del Derecho del Consumidor. Estas decisiones incluyen considerar una integración parcial entre el Derecho Común y el Derecho del Consumidor, reconocer la independencia de ambas ramas del Derecho, y redefinir el concepto de consumidor con un enfoque dual: el consumidor medio (que incluye a las pequeñas empresas) y el consumidor vulnerable.

Como se ha argumentado en la primera sección de este artículo, es importante destacar que, para los sujetos más vulnerables, la mera provisión de información resulta insuficiente como medida de protección. Además de lo anterior y de acuerdo con el mismo autor, hay mercados y especialmente servicios que dada su complejidad requieren de regulaciones especiales, tal como ocurre en los servicios financieros, de energía y de telecomunicaciones, en los cuales ya se ha evidenciado la importancia de normativas *ad hoc*, especialmente con motivo de recientes crisis económicas y sanitarias.

Este enfoque se alinea con lo que [Micklitz \(2012\)](#) denomina un "sistema móvil", que contempla diferentes obligaciones y derechos para distintos tipos de consumidores, incluyendo a las pequeñas empresas (como ocurre en Chile con la Ley N° 20.416). Este sistema distingue entre el consumidor medio y el vulnerable, así como entre consumidores de bienes generales y de servicios complejos específicos. Tal reestructuración interna del Derecho del Consumidor inevitablemente impacta en su relación con el Derecho Común.

En este sentido y siguiendo a [Momberg \(2015\)](#) y otros autores, se opta por un modelo de integración parcial entre ambas ramas, pues ello permitiría un mejor acceso de los usuarios a la ley, permitiría crear los derechos (y obligaciones) propios de los consumidores y, por último, permitiría la regulación de los contratos, que suele ser detallada y técnica, a diferencia de la regulación generalista del Derecho Común.

El autor argumenta que el modelo de integración parcial ofrece ventajas significativas. Primero, permite al Código Civil recuperar su papel central en el Derecho Privado, abordando instituciones aplicables incluso a la contratación moderna. Segundo, evita contradicciones entre los fundamentos normativos y directrices esenciales del Derecho Común y el Derecho del Consumidor, al situar estos elementos en el primero. Tercero, fomentar una interacción bidireccional entre ambas ramas jurídicas, donde una se moderniza y la otra se legitima. Finalmente, facilitar la interpretación de las normas del Derecho del Consumidor conforme a los criterios básicos y consolidados del Derecho Común.

Esta opción implica que los principios e instituciones generales, incluyendo el principio de protección al contratante o parte más débil, se regula en el Derecho Común (Código Civil). Esto permite que el Derecho del Consumidor desarrolle posteriormente estos principios, facilitando la distinción entre diversos tipos de consumidores con regulaciones y consecuencias específicas.

Esta estructura se implementaría a través de una norma general (como la Ley N° 19.496 en Chile) y regulaciones sectoriales, especialmente en mercados y servicios complejos. Estas últimas podrían incluir normas relativas a consumidores vulnerables, sin perjuicio de una definición común en la norma general.

Bajo este enfoque, la relación entre el Derecho Común y el Derecho del Consumidor se deberá articular en al menos tres niveles distintos.

- Derecho Común (Código Civil) conteniendo principios y normas generales que alcanzan, entre otros, a los vínculos contractuales entre adherentes y predisponentes y los respectivos contratos de consumo.
- Derecho del Consumidor, con una norma general que recoge las instituciones y principios generales relativos a los contratos de consumo, haciendo énfasis en el consumidor medio y sus derechos, deberes y responsabilidades, aunque también con una definición común de consumidor vulnerable (a lo que se hará referencia más adelante).
- Derecho del Consumidor sectorial, propio de mercados regulados y/o particularmente complejos donde se pueden regular a consumidores vulnerables específicos, sus criterios de inclusión (más que definiciones) y sus derechos y deberes y las consecuencias de tal calidad.

Se coincide en este ámbito con [Momberg \(2015\)](#) al estimar necesaria la existencia de una integración parcial y, por tanto, de un Derecho Civil que recoja los grandes principios útiles a la protección de cualquier tipo de contratante y especialmente de los más débiles, tales como buena fe y protección del contratante débil. Luego, de ello, deberían desprenderse, la regulación del Derecho del Consumidor en una ley o código que haga las veces de un cuerpo general en este ámbito, sin excluir la coexistencia de regulaciones en áreas especialmente sensibles (mercados regulados), tales como productos y servicios financieros, energía, y otros igualmente sensibles que amplían la brecha de vulnerabilidad y ponen al aporte débil (consumido) en una particular situación de desequilibrio, carácter de neófito y eventual ineficiencia de las decisiones adoptadas.

Discusiones

Las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, establecidas mediante la Resolución 70/186 de la Asamblea General del 22 de diciembre de 2015 merecen especial atención antes de abordar las normas de la Unión Europea. Dichas Directrices establecieron entre sus principios generales la tutela de los consumidores en posición de fragilidad socioeconómica como una necesidad legítima a atender. El documento enfatiza que las empresas deben abstenerse de realizar prácticas perjudiciales para los consumidores, específicamente a los consumidores en condición de vulnerabilidad y desventaja al referirse a los principios de buenas prácticas comerciales. Además, en sus principios generales, subraya la importancia de asegurar que las políticas de defensa del consumidor alcancen a todos los estratos sociales, especialmente a la población rural y los pobres, grupos considerados en estado de especial precariedad. Esta mención a las zonas rurales se reitera en las Directrices al abordar los sistemas de suministro de productos y servicios esenciales ([Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo \[UNCTAD\], 2016](#)).

Las Directrices de las Naciones Unidas enfatizan la importancia de establecer mecanismos de solución de controversias y compensación ágiles, equitativos, transparentes, de bajo costo y universalmente accesibles. Estos mecanismos deben priorizar las necesidades de los sujetos en condición de desprotección socioeconómica.

En cuanto a los programas de educación e información, las Directrices subrayan la importancia de dar atención a los consumidores desfavorecidos y en situación vulnerable, en áreas tanto rurales como urbanas. Se hace especial mención a sujetos con limitaciones económicas y a quienes con niveles bajos o nulos de alfabetización. Esta ampliación del concepto de vulnerabilidad, incluyendo factores como la ruralidad, la pobreza y el analfabetismo, aspectos sobre los que se volverán para hacer referencia a los factores que inciden en el concepto de vulnerabilidad o de vulnerabilidad agravada.

Además, las Directrices dedican una sección específica a los servicios financieros. Aunque no se refiere específicamente a los consumidores vulnerables en este contexto, insta a los Estados a establecer o promover políticas efectivas para la regulación y aplicación de marcos regulatorios especializados en la defensa del consumidor dentro del sector financiero.

Esto resalta la atención especial que requieren estos mercados, productos y servicios, y la potencial situación de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse los consumidores en este sector. El artículo 114.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que la Comisión, en sus propuestas relacionadas con medio ambiente, protección sanitaria, seguridad pública y tutela de los consumidores, asumirá un estándar elevado de salvaguarda. Este enfoque tiene como objetivo garantizar el funcionamiento del mercado interior. Es notable que la referencia a la protección no se presenta como un fin en sí mismo, sino como un medio para asegurar el funcionamiento eficaz del mercado interno (Unión Europea, 2010).

En este contexto, es relevante considerar el artículo 120 del mismo Tratado. Este artículo estipula que tanto los Estados miembros como la Unión deben actuar basándose en el modelo de mercado abierto y competencia libre. El objetivo es favorecer una asignación eficiente de recursos, en consonancia con los principios enunciados en el artículo 119 (Unión Europea, 2010).

El 13 de noviembre de 2020 la Comisión Europea adoptó la denominada Nueva Agenda del Consumidor Europeo 2020-2025 titulada *Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible* (Sección 3.4), la cual plantea que pueden existir colectivos con especiales vulnerabilidades, individuales o colectivas, dada una amplia y variable colección de factores. La carencia de accesibilidad puede generar exclusión o restringir las interacciones de personas mayores o con discapacidad (Unión Europea, 2020).

La Nueva Agenda del Consumidor Europeo aborda aspectos específicos como los servicios financieros, las dificultades de asequibilidad y la situación de personas mayores y niños. Destaca que la economía conductual ha demostrado cómo la manera de comportarse los consumidores, fundamentalmente en línea, está influenciada por sesgos cognitivos que pueden ser explotados con multas comerciales. Estos nuevos riesgos afectan potencialmente a todos los consumidores. Aunque las obligaciones de transparencia son cruciales para abordar las asimetrías de información, particularmente en el ámbito de la digitalización global, se requiere una evaluación más profunda para determinar si son medidas adicionales necesarias para enfrentar esta forma dinámica de vulnerabilidad. Este enfoque cuestiona el paradigma de la economía neoclásica sobre el consumidor racional que busca maximizar sus beneficios en cada transacción de manera informada.

La Agenda también hace hincapié en los riesgos de discriminación, exacerbados por el uso de algoritmos en ciertos casos. Se enfoca especialmente en sectores concretos como menores de edad, personas de edad avanzada e individuos con discapacidad y consumidores de bajos ingresos. En línea con las Directrices previamente mencionadas, se enfoca particularmente en la vulnerabilidad financiera (Comisión Europea, 2020).

Asimismo, es relevante y necesario comenzar haciendo referencia a la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005, sobre prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas y consumidores dentro del mercado interior (DPCD). Esta directiva, en su considerando 18 si bien toma como referencia el concepto del consumidor medio, no se limita a él, pues también incluye disposiciones para prevenir la explotación de consumidores particularmente expuestos a prácticas comerciales deshonestas. Es importante destacar que el estándar del consumidor medio no constituye un mero parámetro cuantitativo, sino que exige a los órganos jurisdiccionales y organismos competentes realizar una valoración contextual, basada en la interpretación jurisprudencial del Tribunal de Justicia, para identificar la respuesta esperada de dicho sujeto abstracto en circunstancias específicas.

El artículo 5.3 de la Directiva hace una mención específica a los sujetos en situación de desprotección socioeconómica. Establece que los actos comerciales susceptibles de impactar a un colectivo vulnerable (citando al efecto diversos factores), se deben evaluar tomando como referencia al sujeto representativo de dicho colectivo. Esta disposición se aplica en situaciones donde el comerciante pueda prever razonablemente tal distorsión, sin perjuicio de las prácticas publicitarias legítimas que utilizan afirmaciones exageradas o no destinadas a una interpretación literal (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2005).

Es relevante destacar que el artículo 2 de la Directiva 2005/29/CE proporciona un concepto jurídico de consumidor. Según esta normativa, se considera consumidor a cualquier individuo que participe en actos mercantiles regulados por la Directiva y que no estén relacionadas con su actividad económica habitual. Esta definición será relevante para discusiones posteriores en este artículo (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2005).

Por su parte, la Directiva UE 2023/2225 relativa a acuerdos de financiación al consumo, que sustituye a la precedente Directiva 2008/48/CE, enfatiza en su considerando 12 la importancia de un estándar elevado de tutela para los usuarios. En línea con el Tratado, esta Directiva busca facilitar la libre movilidad de propuestas crediticias en condiciones idóneas para ambos actores, teniendo en cuenta las particularidades de cada Estado miembro.

Además, el considerando 28 de la misma Directiva subraya que toda la información proporcionada a los consumidores debe ser gratuita. Es notable que este considerando hace una mención específica a los requerimientos de accesibilidad para sujetos con diversidad funcional, siendo éste el único factor de vulnerabilidad potencial específicamente mencionado en este contexto.

El artículo 6 de la Directiva establece el principio de no discriminación arbitraria, apuntando a que las condiciones de obtención de los créditos no sean discriminatorias por cualquiera de los motivos contemplados en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por su parte, el artículo 21 de la Carta mencionada prohíbe explícitamente toda forma de discriminación por cualquiera de los motivos o en base a cualquiera de los criterios que en el mismo se indican, criterios que cobrarán relevancia más adelante en este mismo artículo.

El nuevo Reglamento de Seguridad General de los Productos, aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de mayo de 2023, establece en sus considerandos la importancia de la seguridad de los productos para todos los consumidores, con una especial referencia a los grupos más vulnerables (niños, personas mayores y personas con discapacidad), otorgándoles derechos para acceder a productos seguros e imponiendo deberes al efecto a los Estados.

Es notable que este Reglamento amplía el enfoque de vulnerabilidad previamente mencionado en la Agenda del Consumidor Europeo. Además de mantener la referencia a sujetos con diversidad funcional, incluye específicamente a niños y adultos mayores como grupos que requieren atención especial. Esta inclusión probablemente responde a factores relacionados con el desarrollo cognitivo y las diferencias generacionales en conocimientos y habilidades.

Un aspecto fundamental al abordar la seguridad, y como se verá, también la vulnerabilidad, es el concepto de riesgo. El Reglamento, en sus consideraciones, profundiza en este tema al señalar que la identificación y evaluación del riesgo asociado a un producto se basa en una evaluación realizada por los agentes pertinentes. Reconoce, además, que los Estados miembros podrían llegar a conclusiones divergentes respecto a la existencia o nivel de riesgo al realizar estas evaluaciones. Esta disposición otorga cierta flexibilidad a los Estados miembros en la interpretación y aplicación de la norma general en relación con la apreciación del riesgo. En su articulado, el Reglamento establece claramente su doble propósito: fortalecer la operatividad del mercado interior y asegurar un alto grado de protección para los consumidores. Esta formulación refleja lo que se ha discutido previamente en este artículo: el objetivo de protección al consumidor parece estar, en cierta medida, subordinado al objetivo primordial de asegurar un mercado único y su adecuado funcionamiento interno (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2023), en circunstancias que podríamos plantear que debería ser a la inversa, si la visión no fuese meramente economicista.

El artículo 6 del Reglamento, al definir los elementos para evaluar la seguridad de un producto, menciona explícitamente a menores de edad, adultos mayores y personas con diversidad funcional. Además, se añade la consideración de los efectos de las variables asociadas al género en materia de salud y la seguridad. Es notable que, aunque se refiere a "diferencias", este aspecto se incluye en el contexto de la vulnerabilidad mencionada.

Por su parte el artículo 8 del Reglamento, al abordar elementos adicionales para la evaluación de seguridad de los productos, menciona en su letra i) la seguridad que pueden esperar razonablemente los consumidores. Esta referencia es significativa, ya que permite diferenciar las expectativas entre diversos tipos de consumidores, incluyendo aquellos considerados vulnerables. La vulnerabilidad de ciertos consumidores podría resultar en expectativas de seguridad menores en comparación con otros, potencialmente aumentando su exposición al riesgo.

El Capítulo III del Reglamento señala las diversas obligaciones sujetas económicos, a quienes detalla, resultando especialmente relevantes en el tema que nos convoca las obligaciones relativas a un análisis de los riesgos de los productos y su adecuada descripción, a la existencia de instrucciones claras y suficientes y a la existencia de canales de comunicación, especialmente respecto de consumidores con discapacidades.

No hay, por tanto, en este Reglamento y respecto de las obligaciones de los fabricantes y tampoco respecto de los restantes operadores económico, obligaciones particulares para otro tipo de consumidores como lo podrían ser los vulnerables, a menos que se entienda integrados por la referencia a otra normativa especial aludida en el artículo 8.

A la Comunicación y al Reglamento antes citados se puede agregar en materia de consumidores vulnerables la Directiva 2005/29/CE, esta establece criterios de vulnerabilidad en su artículo 5.3 como elemento determinante para la calificación de un acto mercantil como ilícito, lo que exige analizar si el operador económico podía o no prever el efecto en un integrante medio del colectivo de que se trate, con especial referencia a si son o no vulnerables por factores de edad, condición física o aspectos cognitivos.

Del mismo modo, a Directiva 2009/72/CE contempla medidas específicas para usuarios vulnerables en el ámbito energético, mientras que la Directiva 2011/83/UE insta a los operadores comerciales a evaluar las circunstancias de consumidores en situación de fragilidad por factores sanitarios, etarios o susceptibilidad, dentro de lo razonablemente anticipable, sin establecer un régimen de tutela asimétrico (Calahorrano, 2021).

En España, el Real Decreto-ley 1/2021 de 19 de enero introdujo el concepto de consumidor vulnerable en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, lo cual ha supuesto un hito significativo en esta materia, sin perjuicio de algunas críticas que se le han planteado.

La doctrina española ha criticado la nueva norma desde dos perspectivas principales: la imprecisión del concepto y la ausencia de una regulación general, más allá de las normativas sectoriales para ciertos consumidores, mercados y servicios. Estas críticas serán analizadas por separado.

Sin embargo, algunos autores han elogiado la aparente transición desde un criterio estático (denominado class-based) hacia uno más dinámico y flexible (denominado state-based). Barceló (2022) describe este último como un enfoque que considera múltiples dimensiones de la vulnerabilidad, teniendo en cuenta diversos factores que contribuyen a la fragilidad del consumidor. El desafío radica en equilibrar el dinamismo y la certidumbre, permitiendo la evolución de los criterios sin sacrificar la seguridad al categorizar a un consumidor como vulnerable o hipervulnerable. Aunque se comparte este criterio, su aplicación no se evidencia

claramente en normativas recientes e importantes como la Ley 4/2022, que se abordará a continuación.

No obstante, resulta interesante la sugerencia formulada por la autora en sus conclusiones. Se plantea la necesidad de implementar soluciones innovadoras mediante mecanismos de autogestión responsable, como la adopción protocolos éticos sectoriales de buenas prácticas o el uso de estándares. Estas permitirían a las organizaciones desarrollar prácticas inclusivas e identificar a individuos o grupos que podrían ser medidas vulnerables en situaciones o contextos específicos (Barceló 2022).

El 1 de marzo de 2022 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 4/2022, de 25 de febrero, sobre protección de consumidores y usuarios en situaciones de vulnerabilidad social y económica, modificando la LGDCU. En su Preámbulo, se hace referencia a diversas normas y documentos de la Unión Europea previamente citados, destacando la Agenda del Consumidor 2020-2025. Se señala que esta agenda prioriza en sus políticas y medidas de protección a aquellos consumidores que, debido a su situación de vulnerabilidad, se ven impedidos de tomar decisiones acordes a sus intereses en las relaciones de consumo (Boletín Oficial del Estado, Ley 4/2022, 2022).

En el Preámbulo se resumen algunos consensos básicos del ámbito académico sobre la vulnerabilidad. Se establece que esto no se deriva exclusivamente de circunstancias personales ni de factores estrictamente económicos, sino que constituye un fenómeno multidimensional. Se enfatiza que la vulnerabilidad no establece una definición estructural o permanente de personas o colectivos. Posteriormente, el Preámbulo enumera diversos grupos asociados a la vulnerabilidad, incluyendo personas mayores, mujeres, menores de edad, individuos con discapacidad, personas con bajos ingresos o nivel educativo, aquellos afectados por la brecha digital y determinados lugares de residencia (Boletín Oficial del Estado, Ley 4/2022, 2022). La Ley comentada introduce en el artículo 3 de la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios el concepto de sujeto consumidor en situación de desprotección. En el ámbito de los derechos, se enfatiza la atención especial que recibirán estos consumidores, la cual se detallará en los reglamentos y normativas sectoriales aplicables.

Se establece las autoridades competentes promoverán medidas y estrategias para asegurar los derechos de estas personas en condiciones de igualdad, considerando su situación específica de vulnerabilidad. Además, se busca eliminar procedimientos que dificulten el acceso efectivo a dichos derechos ([Boletín Oficial del Estado, Ley 4/2022, 2022](#)).

Previo a la emergencia por la pandemia COVID-19, se habían promulgado otras normas relevantes que abordan la vulnerabilidad específica de ciertos consumidores. Destaca el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, que establece el marco del usuario vulnerable, el subsidio energético y mecanismos de tutela para clientes residenciales de electricidad. En su artículo 3, se define al consumidor vulnerable como la persona física titular de un contrato de suministro eléctrico en su domicilio habitual con potencia contratada a 10 kW, que acredite los parámetros establecidos en la norma. La norma especifica los criterios para considerar a un consumidor de energía eléctrica como vulnerable, incluyendo el umbral de ingresos anuales del núcleo convivencial, la posesión del título de familia numerosa y la condición de pensionista del Sistema de Seguridad Social. Se observa que el ámbito de aplicación es limitado, específico para esta normativa. A pesar de lo mencionado antes, está efectivamente vinculado a la situación socioeconómica del consumidor y su unidad familiar en relación con un servicio particularmente sensible como es el de energía eléctrica ([Real Decreto 897/2017, 2017](#)).

En respuesta a la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, se aprobó el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, que articula medidas excepcionales para mitigar los efectos socioeconómicos de la crisis. Esta normativa, enfocada nuevamente en servicios específicos como gas, agua y energía eléctrica, prohíbe la suspensión de suministros a quienes ostenten la categoría de usuario en situación de vulnerabilidad, remitiendo a los criterios definidos en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017 previamente mencionado.

En este caso, se observa una reiterada referencia a condiciones económicas y sociales, aplicada a servicios considerados básicos, en el marco de una coyuntura excepcional y transitoria como la pandemia. La norma se encuentra dentro de un artículo titulado "garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables", reflejando así el enfoque específico de la medida. ([Real Decreto-ley 8/2020, 2020](#)).

La norma establece la opción de moratoria de deudas hipotecarias para sujetos en condición de precariedad económica y su artículo 9 hace referencia aspectos socioeconómicos como aquellos que pueden generar vulnerabilidad, gatillados todos ellos en su momento por una situación coyuntural como lo fue la pandemia de los años 2020 y 2021.

En el contexto de la pandemia, se promulgó el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, que establece medidas urgentes y complementarias en el ámbito económico y social para afrontar el impacto del COVID-19. Entre estas disposiciones se incluyen la suspensión de procedimientos de desahucio y lanzamiento para unidades familiares en riesgo social sin opciones residenciales, la prórroga de contratos de arrendamiento de viviendas habituales, la moratoria de deudas de arrendamiento y otras medidas orientadas a paliar los efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria.

Para acceder a estas opciones extraordinarias, el artículo 5 del Real Decreto-Ley define la situación de vulnerabilidad económica y sus supuestos. Estos criterios son aplicables tanto a consumidores como a empresarios o profesionales, según corresponda, y se centran en circunstancias económicas y temporales, como el desempleo o la reducción significativa de jornada laboral e ingresos ([Real Decreto-ley 11/2020, 2020](#)).

Previo a las normas citadas, el Real Decreto 6/2012, de 3 de marzo, estableció disposiciones inmediatas de amparo para prestatarios en situación de precariedad económica. Esta normativa comparte con las anteriores el enfoque en una condición socioeconómica específica (carencia de recursos) y su aplicación a un bien esencial como la vivienda. Aunque no se emplea explícitamente el término consumidor vulnerable o deudores vulnerables, el artículo 3 del Real Decreto define el umbral de exclusión, determinando así los sujetos a quienes se aplica la normativa.

Estos individuos, conforme al artículo 1, tienen la posibilidad de reestructurar su deuda hipotecaria bajo las condiciones establecidas. Resulta útil aquí traer a colación, en el ámbito europeo y respecto de un mercado tan importante para la vulnerabilidad como lo es el de la energía, un reporte de la agencia respectiva que señala, citando las Directivas 944/2019 y 73/2009, que ella requieren de los Estados Miembros “to define the concept of vulnerable customers, which may refer to energy poverty and, inter alia, to the prohibition of disconnection of electricity to such customers at critical times”, agregando que “the definitions, both explicit or implicit, most often contain references to the income level of consumers (nineteen countries) and critical dependency on electricity for health reasons (twelve countries) (ACER, 2023).

El artículo mencionado hace referencia al monto de los ingresos familiares y al deterioro sustancial de la situación financiera o la aparición de circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. Posteriormente, se especifican situaciones que constituyen especial vulnerabilidad, incluyendo hogares con múltiples miembros dependientes, núcleos monoparentales con menores a su cargo familias con menores de edad o integrantes discapacitados o con enfermedades graves, familias con antecedentes de agresiones sexistas o trata de personas y deudores mayores de sesenta años.

Resulta notable que esta norma, a pesar de enfocarse en circunstancias más que en sujetos, y referirse a personas en lugar de consumidores en el contexto específico de la deuda hipotecaria, anticipa por varios años no solo la nueva definición del artículo 3, sino también el debate sobre los criterios para determinar la vulnerabilidad del consumidor. Además, plantea la discusión sobre si la vulnerabilidad corresponde a los sujetos o, como sugiere esta norma, a las circunstancias en las que estos se encuentran ([Real Decreto-ley 6/2012, 2012](#)).

La conclusión que se desprende del análisis es la ausencia de un concepto unificado de consumidor vulnerable y la carencia de una normativa que regule de forma orgánica dicho concepto, tanto en el contexto español como en el chileno.

A diferencia de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España, la Ley N° 19.496 de Defensa de los Derechos de los Consumidores de Chile no define en su Artículo 1 a los consumidores vulnerables, hipervulnerables o con vulnerabilidad agravada. Es importante destacar que la tutela de los consumidores no está regulada en Carta Magna chilena vigente, a pesar de los intentos realizados durante uno de los dos recientes procesos constituyentes. La propuesta constitucional incluía en su artículo 80.1 una disposición que contemplaba los derechos de los consumidores, incluyendo la libertad de elección, acceso a información veraz, prohibición de discriminación arbitraria, seguridad en el consumo, protección de la salud y medio ambiente, derecho a reparación integral, y formación para un consumo sostenible ([Convención Constitucional, 2022](#)).

El artículo mencionado de la Ley N° 19.496 proporciona una definición concisa de consumidores o usuarios. Esta definición destaca que los consumidores o usuarios son los destinatarios finales de los bienes o servicios y que esta categoría puede incluir tanto a personas naturales o físicas como a personas jurídicas.

No obstante, en el contexto de la pasada pandemia, se dictó la Ley N° 21.249 que establece mecanismos especiales para usuarios de servicios básicos esenciales como la salud, la electricidad y el gas. El artículo 3 de esta ley define criterios específicos para identificar a los beneficiarios, incluyendo pertenecer al 60% de núcleos familiares en mayor precariedad socioeconómica, ser beneficiario de prestaciones por desempleo, tener la condición de persona mayor, o ser trabajador independiente afectado económicamente (Calahorrano, 2021).

Además, la Ley N° 21.081 de 2018 introdujo modificaciones a la Ley N° 19.496. Entre estas, se incluye como circunstancia agravatoria de la responsabilidad contravencional el menoscabo de la dignidad del consumidor, según lo establecido en el literal c) del artículo 24. Calahorrano (2021), referencia que se repite al establecerse los criterios para definir el monto de la multa considerando factores como la brecha de poder entre proveedor y consumidor y la capacidad económica del deudor.

Sin embargo, en Chile existe un órgano administrativo a cargo de la temática del consumo y de los derechos de los consumidores denominado Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), el cual, entre otras y de acuerdo con el Artículo 58, letra c), de la citada ley tiene entre sus atribuciones y deberes la de proporcionar interpretaciones administrativas de las normas de protección al consumidor bajo su supervisión, las cuales son vinculantes únicamente para el personal del Servicio.

Es en virtud de esta atribución y pese a no existir regulación legal de esta materia el citado Servicio dictó la Resolución Exenta N° 1038 de 31 de diciembre de 2021, mediante la cual aprueba una circular interpretativa sobre la noción de consumidor hipervulnerable, también llamada vulnerabilidad agravada del consumidor.

En su parte introductoria y tal como se ha indicado en la primera parte de este artículo el Servicio destaca el desequilibrio entre consumidores y proveedores y la especial situación de vulnerabilidad de los primeros, latamente desarrollada por la doctrina. Sin embargo, luego destaca que la vulnerabilidad propia de los consumidores se intensifica en determinadas circunstancias personales o fallos del mercado, dando lugar al concepto de consumidores hipervulnerables (Martínez, 2024). Dicho apartado señala que referirse a este concepto y regularlo no supone una situación de discriminación respecto de los restantes consumidores pues se trata de una medida destinada a corregir, en lugar de agravar, el desequilibrio entre consumidores y proveedores.

La citada Circular enumera diversas características y condiciones que pueden generar esta particular vulnerabilidad, pero siguiendo a la doctrina se señala que los factores que la pueden generar pueden ser internos o externos, lo que llevaría a concluir que un consumidor puede experimentar hipervulnerabilidad en ciertos contextos de consumo, mientras mantiene una vulnerabilidad estructural en otros, dependiendo de sus circunstancias particulares.

Luego esta norma administrativa, tras citar algunos ejemplos del concepto que ocupa este estudio en el Derecho Comparado, desarrolla los criterios diferenciadores, los que califica en endógenos o permanente, circunstanciales y situacionales. Resulta interesante señalar que en esta materia el SERNAC sigue a autores como [García \(2021\)](#), quien hace referencia a causas que generan la vulnerabilidad causas estructurales de la vulnerabilidad y a elementos intensificadores de la desprotección. Esta construcción, a criterio del autor de este artículo, supone un avance importante en la creación de un concepto de este tipo de consumidores.

Para [García \(2021\)](#) los factores principales están determinados por las condiciones de pobreza, ignorancia o incapacidad, los cuales generan vulnerabilidad de forma individual, per se o, dicho en otras palabras, las razones económicas, el nivel cultural o situaciones de incapacidad (edad u otros motivos). En cambio, de acuerdo con el mismo autor hay otros factores que no originan o crean la vulnerabilidad, pero sí la pueden agravar y complicar, tales como sexo, estado de salud, condición de desplazado, desempleo o empleo precario, familia monoparental, situaciones de violencia intrafamiliar o desconocimiento del idioma, entre otras.

Los criterios endógenos se refieren a la vulnerabilidad determinada por factores preexistentes al acto de consumo, la cual no se altera por las circunstancias del contrato de consumo. En estos casos, es necesaria la existencia de normativa general y especializada, así como políticas públicas específicas para abordar la condición de vulnerabilidad de estas personas. Esta vulnerabilidad excede su calidad de consumidores o su vinculación con uno o más actos de consumo. Ejemplos: menores de edad, personas de la tercera edad e individuos con diversidad funcional. Lo anterior no hace sino enfatizar que recognising vulnerability is dynamic, can be due to the characteristics of the market, the circumstances of the individual consumer, or a combination of the two” y que “the actions of regulators and providers may also improve or worsen the consumer experience” ([Legal Services Consumer Panel UK, 2014](#)).

Por otro lado, la misma Circular define los criterios circunstanciales como aquellos que se relacionan con la vulnerabilidad que surge de la interacción entre ciertos consumidores y mercados específicos. En estos casos, los consumidores se vuelven vulnerables en determinados contextos debido a sus características personales. La Circular proporciona ejemplos de esta situación, las personas de género femenino en el ámbito previsional, los trabajadores sin formación en economía y las personas mayores en el ámbito tecnológico.

Por último, se mencionan los criterios situacionales, donde la vulnerabilidad no depende de características personales inherentes, sino de circunstancias específicas que exponen a los consumidores a un mayor riesgo de sufrir vulneraciones. Ejemplos de estas situaciones incluyen a los familiares de una persona recién fallecida o a los pasajeros aéreos durante sus vacaciones. Este criterio, como se ha mencionado anteriormente, enfatiza la situación temporal de los individuos más que sus cualidades intrínsecas, lo que comúnmente se denomina enfoque basado en el estado (state-based).

Los criterios reseñados, aunque no lo indican expresamente, parecen apuntar a un concepto orientado a personas naturales y no a personas jurídicas. Estas últimas, en caso de ser condignas de tutela, no lo serían por ser consumidores o ser consumidores con vulnerabilidad agravada, sino asimilados a consumidores en su relación de debilidad estructural en la relación con sus propios proveedores, relación en la que, por lo demás, no sería relevante esta particular debilidad o vulnerabilidad de la que se habla.

Después de categorizar y definir estos factores, la Circular del mencionado Servicio identifica algunas manifestaciones del concepto de consumidor hipervulnerable en la legislación nacional. Una de ellas se encuentra en el artículo 3, letra c), de la Ley N° 19.496, que se refiere a la prohibición de tratos discriminatorios injustificados hacia los usuarios. La norma administrativa indica que este derecho implica que los consumidores hipervulnerables, dada su posición diferenciada respecto a otros consumidores, requieren intervenciones y medidas diferenciadas por parte de las empresas prestadoras.

Se cita, del mismo modo, el artículo 24 de la ley, de acuerdo con el cual se definen los criterios a utilizar por parte de los tribunales para la fijación de los montos de las sanciones pecuniarias, tales a obligación de experticia del proveedor y la disparidad informativa entre las partes, lo cual supondría un trato especial a los consumidores particularmente vulnerables y la

atención especial a aquellos consumidores que experimentan un particular grado de asimetría y, por tanto, de vulnerabilidad.

La autoridad administrativa nacional no enfatiza, sin embargo, la conducta del empresario o proveedor como sí ocurre en una serie de documentos de autoridades regulatorias sectoriales. “A vulnerable customer is someone who, due to their personal circumstances, is especially susceptible to harm, particularly when a firm is not acting with appropriate levels of care (Comisión de la Conducta Financiera del Reino Unido, 2021), de modo de enfatizar como la falta de cuidado o información puede incrementar la situación de vulnerabilidad o debilidad.

En la misma línea, al referirse a las prácticas comerciales o actividad de los proveedores, pero agregando además la complejidad de algunos productos o servicios, el regulador australiano ha indicado que “if a market is complex a consumer may be unsure how to navigate the purchasing process or contracts, may not understand what they are purchasing or who they are purchasing it from”, agregando luego que “business practices can worsen power and information imbalances which, in the worst cases, may lead to breaches of the law” (Comisión Australina de Competencia y Consumo, 2021).

Para concluir este análisis, es relevante mencionar el Artículo 50 H de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores (LPDC), que introduce el concepto de carga dinámica de la prueba. Esta disposición faculta al juez a considerar la disponibilidad y facilidad probatoria de cada parte en el litigio al distribuir la carga de la prueba. En este contexto, la consideración de las partes (consumidores) que presentan algún grado de vulnerabilidad agravada adquiere especial importancia en la aplicación de este principio.

La carencia de un concepto legal o administrativo, sin embargo, no implica que en el marco regulatorio nacional los consumidores vulnerables o con vulnerabilidad agravada carezcan de protección, pues la propia Circular ya citada indica algunas acciones que el proveedor debe arbitrar respecto de un consumidor con estas características, tales como la exigencia de competencia técnica según el artículo 23 de la LPC, la obligación de proporcionar información clara y oportuna, la adaptación de la publicidad respetando los derechos fundamentales, y el artículo 24 de la LPC en cuanto a la fijación de sanciones económicas, incorporando como factor agravante el menoscabo de la integridad física, psicológica o la dignidad de los usuarios, teniendo algunas de ellas el carácter de preventivas y otras de *a posteriori* (Delgado, 2024).

La ausencia de un concepto legal o administrativo no implica que los consumidores vulnerables o con vulnerabilidad agravada puedan cuidar de protección en el ordenamiento jurídico chileno. La Circular mencionada anteriormente señala diversas acciones que los proveedores deben implementar respecto a estos consumidores. Estos incluyen el deber de profesionalidad consagrado en el artículo 23 de la Ley de Protección al Consumidor (LPC), la obligación de proporcionar información veraz y oportuna, la adaptación de la publicidad en conformidad con los principios y garantías constitucionales, y la consideración de circunstancias.

Agravantes en la determinación de multas según el artículo 24 de la LPC, especialmente si se ha menoscabado la integridad física, psicológica y/o la dignidad de los usuarios, algunas de estas medidas tienen carácter preventivo, mientras que otras de *a posteriori* (Delgado, 2024). En este sentido y recogiendo las críticas que el concepto puede recibir en su regulación tanto en la Unión Europea como en España, sería deseable que la legislación chilena se defina en su artículo 1 a los consumidores y usuarios vulnerables, mediante una definición de carácter general y sin perjuicio de las regulaciones sectoriales, en los términos señalados por la doctrina española y las críticas por ella formuladas a su propio concepto (Marín, 2021; Palazón, 2013).

Marín (2021) sostiene la condición de consumidor vulnerable únicamente corresponde a individuos en su carácter personal (no jurídico), cuya característica distintiva no es la incapacidad de ejercer sus derechos, sino la imposibilidad de hacerlo en igualdad de condiciones. El autor enfatiza que no es necesario que el consumidor esté completamente impedido de ejercer sus derechos, sino que no pueda hacerlo de la misma manera que alguien no afectado por una situación especial de subordinación, indefensión o desprotección. Marín agrega que la figura del consumidor vulnerable se configura frente al consumidor estándar, quien opera sin las limitaciones derivadas de dicha condición de desprotección."

El concepto es amplio, y según el autor citado anteriormente, puede abarcar cualquier circunstancia imaginable, lo cual podría ser una decisión acertada o no por parte del legislador. Esta amplitud confiere al concepto un carácter dinámico, permitiendo que una persona considerada consumidor vulnerable en un momento dado pueda dejar de serlo al día siguiente debido a cambios en sus circunstancias personales o en su entorno de consumo.

Esta extensión amplia también ha sido recogida desde otras disciplinas afines en materia de consumo. Es así como desde la psicología del consumo se propone que la vulnerabilidad de un consumidor es posible de ser definida “as a state in which consumers are subject to harm because their access to and control over resources are restricted in ways that significantly inhibit their ability to function in the Marketplace” (Hilla y Sharma, 2020).

La referida interpretación se refuerza con la frase "respeto de relaciones concretas de consumo", que sugiere que una persona puede ser considerada consumidor vulnerable en una relación de consumo específica, pero no en otra. Así, la condición de vulnerable está determinada por la naturaleza de la relación de consumo, la cual, a su vez, se define por su origen contractual. Sin embargo, las certezas y consensos parecen terminar aquí.

Surge una primera interrogante, aparentemente trivial: ¿solo quién es consumidor puede ser considerado consumidor vulnerable? Al respecto, Marín (2021) argumenta que el consumidor vulnerable es una "subcategoría" de consumidor. Luego viene la crítica de la amplitud (imprecisión) del concepto introducido y, por tanto, el hecho de que en realidad no existe uno sino varios conceptos de consumidor vulnerable.

Marín (2021) señala que el propio concepto de consumidor parece tener más de una acepción. La definición del 3.1 claramente alude al requisito de un contrato entre consumidor y proveedor para calificar al primero de tal y estar ante un acto de consumo. No obstante, tal como también lo ha planteado la doctrina nacional respecto de la legislación chilena, así como se hablar de un consumidor concreto (acto de consumo) también se puede hablar de un consumidor abstracto respecto de aspectos tales como la publicidad o la seguridad en el consumo, derechos irrenunciables y que no requerirían para su reconocimiento y tutela la existencia de un acto de consumo previo (Isler, 2014).

En el ámbito de la Unión Europea, la jurisprudencia comunitaria ha configurado la figura del consumidor estándar, caracterizado como un individuo suficientemente informado, con un nivel de atención y perspicacia razonables. Sin embargo, para distinguir ambos, conceptos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado que “el parámetro del consumidor vulnerable operará cuando la existencia del contrato en cualquiera de sus fases, incluidos los actos pertenecientes a la fase de formación, afecten a un grupo de consumidores que se encuentren alejados del parámetro del consumidor medio por sus características personales o coyunturales” (Argelich, 2023).

La doctrina ha propuesto una categorización que diferencia al consumidor autónomo, equiparable al consumidor estándar, y al consumidor vulnerable. Esta distinción persigue graduar la tutela jurídica: al consumidor autónomo se le asegura el ejercicio pleno de sus derechos, mientras que, al vulnerable, visto como quien enfrenta limitaciones estructurales en el marco de las dinámicas de consumo imperantes, se le destinarían medidas redistributivas.

Sin embargo, este enfoque ha recibido objeciones por la ambigüedad en los parámetros para clasificar a un consumidor en una u otra categoría, lo que podría resultar en situaciones injustas. Como respuesta, se ha propuesto que el Derecho de Consumo incorpore directamente mecanismos de justicia distributiva que aseguren el acceso a bienes y servicios básicos a los consumidores más vulnerables (Calahorrano, 2021). Respecto del concepto de consumidor vulnerable y con las críticas que más adelante se realizarán, es posible identificar al menos tres conceptos de consumidor y que es posible (o no) integrar uno dentro de otros: consumidor, consumidor medio y consumidor vulnerable o con vulnerabilidad agravada.

Para comprender el origen del concepto de consumidor hipervulnerable, o como se prefiera denominarlo, consumidor con vulnerabilidad agravada, es fundamental examinar la evolución del propio concepto de consumidor, especialmente en el contexto normativo y jurisprudencial de la Unión Europea, a sabiendas, sin embargo, de que no existe un único concepto sobre el mismo. Tal como lo plantea un estudio realizado por la Comisión Europea existe una amplia gama de definiciones, pero ellas suelen agruparse en dos grandes categorías, a saber: “definitions focusing on personal characteristics of the consumer; and broader definitions taking into account the overall situation in which the consumers find themselves” (Comisión Europea, 2016, p. 42). Sin embargo y como el mismo estudio citado lo plantea, los factores determinantes de la vulnerabilidad pueden ser internos o externos, temporales o permanentes, diversidad que explica la dificultad de un concepto único.

Este concepto, como se detallará más adelante, ha experimentado una transición desde una concepción conocida como "class-based" hacia una concepción denominada "state-based", evolución de la que da cuenta precisamente el estudio citado en el párrafo anterior. El concepto es, por tanto, un concepto de carácter dinámico y apunta más bien a un espectro que a un estado binario: “more recent definitions of consumer vulnerability is the fact that it is a dynamic concept... which would help show that vulnerability does not have to be enduring and can arise from a combination of factors” (Comisión Europea, 2016, p. 44). Esta evolución también se ha reflejado,

al menos parcialmente, en el concepto de consumidor vulnerable, particularmente con su introducción en la legislación española, a pesar de las críticas que se puedan formular al respecto.

Se trata, como se verá, de pasar desde las características personales del sujeto que lo califica como consumidor a las características del acto que lo vincula a un proveedor o empresario, como elemento determinante para saber si se está o no frente a un acto de consumo y a un consumidor. Como se ha anticipado, algo semejante ha sucedido en materia de consumidores con vulnerabilidad agravada, donde inicialmente las características personales de un grupo de sujetos (clase) era lo que hacía surgir vulnerabilidad para luego ir mutando, a lo menos, en un modelo mixto en que existen algunos grupos o clases intrínsecamente vulnerables, pero donde otros elementos circunstanciales pueden determinarlo hasta llegar a la idea actual de que cualquiera, con la concurrencia de ciertos factores, puede ser (no permanentemente y en un momento determinado) un consumidor vulnerable. Tales dificultades se ven exacerbadas por características personales y, especialmente en el ámbito digital, respecto del cual se ha señalado que “the digital sphere as a systematic vulnerability” (Riefa, 2020).

Quizás en este punto, es necesario primero partir afirmando que no existe un único consumidor en la Unión Europea, siendo, por tanto, un concepto que varía de una normativa comunitaria a otra y en base al objetivo de cada una de ellas. Sin perjuicio de lo anterior, es posible extraer de las diversas conceptualizaciones algunos elementos comunes y mínimos con los cuales es posible construir un concepto a partir de un individuo que actúa en su esfera personal, es decir, que realiza actos desvinculados de su actividad empresarial, comercial o profesional.

Los elementos fundamentales del concepto se pueden resumir en dos aspectos principales: primero, que el sujeto sea un individuo en el desarrollo de su faceta personal; y segundo, que realice actos fuera del ámbito de su actividad económica o laboral.

En relación con el primer componente, la legislación y jurisprudencia de la Unión Europea ha mantenido una posición constante al considerar consumidores únicamente a las personas físicas. No obstante, diversas Directivas han otorgado a los estados miembros de la Unión la facultad de ampliar el concepto para incluir a otros sujetos que no se ajustan a la definición original de consumidor, sean estas personas naturales (físicas) o jurídicas (Evangelio, 2024).

El ordenamiento jurídico español optó por extender el concepto de consumidor a otros sujetos como lo son las personas jurídicas e incluso organizaciones carentes de personalidad jurídica, siempre que actúen sin fines de lucro. Es relevante indicar en este punto que lo anterior no aplica a las personas consumidoras vulnerables establecidas en el mismo artículo 3 de la ley española y quienes solo pueden ser personas físicas o naturales.

En cuanto al segundo de los elementos antes referidos, esto es, que el sujeto en cuestión actúe al margen de una actividad profesional o empresarial, el criterio determinante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es que hay que analizar el papel del consumidor en un contrato específico, considerando su naturaleza y finalidad, en lugar de su situación personal, ya que una misma persona puede ser consumidora en algunas operaciones y operadora económica en otras (Evangelio, 2024). El Tribunal recoge, de este modo, lo que se ha denominado una interpretación restrictiva y objetiva del concepto de consumidor.

Según Evangelio (2024), la condición de consumidor no es un status permanente, sino que depende de cómo actúa el individuo en un contrato específico. Es relevante notar que caracterización podría aplicarse posteriormente al concepto de consumidor vulnerable o con vulnerabilidad agravada. En este caso, el modo, tiempo y circunstancias en que el sujeto opere determinarán si se le considera como tal tipo de consumidor. Sin embargo, existen excepciones para ciertas categorías particulares de sujetos o de operaciones y negocios, como es el caso de menores, adultos mayores, o en relación con servicios o productos financieros.

Esta interpretación es crucial para el concepto de consumidor, ya que implica que tal calidad es independiente de los conocimientos que el sujeto pueda poseer. Esto se ha reflejado en la jurisprudencia del TJUE, como en el "Caso Costea" (Tribunal de Justicia de la Unión Europea [TJUE], 2015), donde un abogado fue considerado consumidor al contratar un crédito hipotecario. Evangelio (2024) enfatiza que el criterio determinante radica en que el acto se realice fuera del ámbito de su ejercicio profesional. Al retomar los fundamentos del Derecho del Consumidor, particularmente el desequilibrio de poderes negociadores y la asimetría de la información, esta evolución jurisprudencial puede resultar inicialmente sorprendente. Se evidencia que no se trata del consumidor aisladamente y con sus características individuales, sino en un contexto negocial específico y con un propósito determinado.

Tal como se ha señalado por parte de alguna doctrina esto podría, por un lado, poner en tela de juicio el fundamento del Derecho del Consumidor basado en la asimetría de información e incluso en el desequilibrio de los poderes negociadores, por un lado, y, por el otro, el de acercarse al concepto de cliente que cubriera a todos aquellos que se encontraran en una situación de debilidad, fueran o no personas jurídicas, se encontraran o no en el ámbito de su actividad profesional o comercial.

Ha sido precisamente este el camino seguido en parte por la legislación chilena al definir al consumidor como una persona natural o jurídica, respecto de quien prima el carácter de destinatario final de los bienes o servicios, y al tratar como consumidores (sin serlo) a las micro y pequeñas empresas de acuerdo con lo establecido por el Estatuto de Empresas de Menor Tamaño.

Este mismo análisis debe realizarse respecto de una operación futura o respecto de los contratos de tracto sucesivo, los que pueden iniciarse con un carácter y en algún momento de su devenir pasar a otro. En este punto parece interesante hacer una especial referencia a lo que la jurisprudencia europea ha dicho en materia de ánimo de lucro por parte del presunto consumidor y a la cuantía del negocio jurídico económico realizado.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido, a través de casos emblemáticos como *Petruchová* ([Tribunal de Justicia de la Unión Europea \[TJUE\], 2019](#)), *Reliantco* ([TJUE, 2020a](#)) y *AB y BB* ([TJUE, 2020b](#)), que la existencia de tal ánimo no es óbice para considerar al sujeto como consumidor, como tampoco lo es la cuantía de las operaciones realizadas, sean estas especulativas (contratos financieros de diferencias) o de juegos de azar en línea.

La evolución del concepto, como se puede observar, al menos en la jurisprudencia de la Unión Europea, parece reafirmar lo indicado en el apartado anterior en el sentido de pasar de una relación de consumo de clase (subjética) a una relación de consumo de estado (objetiva), en la cual lo determinante es la operación y su propósito.

Lo interesante es saber cómo tal evolución del concepto del consumidor puede impactar (o no) en el concepto de consumidor vulnerable, creando una nueva categoría y aportando (o no) criterios diversos para su construcción por la vulnerabilidad agravada que lo caracteriza, sea en términos generales o en relación a un bien, servicio o mercado determinado. Es así como, por

ejemplo, en Irlanda, respecto de los productos y servicios financieros y enfatizando una idea ya planteada anteriormente se indica que “vulnerability is not always a static, innate or permanent characteristic of a person. It includes any condition, characteristic or circumstance that makes a person more likely to suffer poor outcomes, particularly if firms do not act with the appropriate degree of care.

These conditions can arise because of health issues, life events or lack of capability” (Banco Central de Irlanda, 2025). En este último documento y para complejidad de una definición unívoca, se puede advertir que el concepto no sólo es dinámico, sino que además depende de características del consumidor y del bien o servicio y, además, del comportamiento del proveedor o empresario, sobre todo en el ámbito de la información (o carencia de ella).

Conclusión

De lo expuesto en los diversos apartados del presente artículo se puede concluir que el desequilibrio de poderes negociadores y la asimetría entre consumidores y proveedores, fundamento tradicional del Derecho del Consumo, es el primer motivo de intervención de esta rama del Derecho, pero no la única. La sola entrega de información a los consumidores no es suficiente mecanismo tutelar y estos no se ajustan necesariamente a un paradigma neoliberal de sujetos racionales y libres en sus procesos decisorios, generando desafíos específicos para la categoría de los consumidores vulnerables. Lo anterior se agudiza en determinados mercados dada las complejidades de su funcionamiento y las características de los bienes y servicios transados en ellos.

Adicionalmente, es posible concluir también que la derivación desde el Derecho Civil al Derecho del Consumidor ha sido clave para la conformación de esta disciplina jurídica, pero en la actualidad la relación entre ambos debe ser revisada. Se propone a este respecto una integración parcial entre ambos, con un cuerpo normativo que contenga los principios generales que sirvan de base al Derecho del Consumidor y este tratado en un código o en una ley general, sin perjuicio de la existencia de normativas sectoriales o específicas. Es en dichos principios (v. gr. tuela de parte débil o vulnerabilidad) y en algunas de estas normativas específicas donde se pueden encontrar, además, el tratamiento de la situación de una o más categoría de sujetos con vulnerabilidad agravada.

Es posible afirmar que se establece una relación de generalidad a particularidad tanto en la relación de consumidor con la de consumidor medio como en la de consumidor con la de consumidor vulnerable o con vulnerabilidad agravada. Sin embargo, las limitaciones del concepto “ideal” de consumidor medio configurado por la jurisprudencia de la Unión Europea (heredero de la concepción neoclásica) parecen quedar en evidencia en la actualidad y hacen necesario -sin desestimarlos completamente- recurrir al segundo de ellos en el marco de nuevas realidades, las cuales son también cambiantes si se considera el tránsito de un concepto *class-based* a uno *state-based* o, al menos, a una combinación de ambos.

Del análisis y discusión realizado es posible colegir que el desarrollo del estatuto jurídico del consumidor en situación de hipervulnerabilidad ha surgido de la idea de colectivos cuyos integrantes se encuentran en una situación particularmente desmedrada y que requiere protección. Es así como inicialmente lo han regulado los diversos Derechos, pero aún con resultados parciales. Demostración de ellos son los ordenamientos de Chile y de España. En el primero de ellos aún no se ha logrado concebir un concepto legal de tal tipo de consumidor y, por tanto, menos aún una regulación orgánica del instituto, en tanto en España si bien se ha introducido un concepto con vocación de general (persona consumidora vulnerable) su carácter no es general ni su regulación es genérica, pese a los criterios que al respecto se ofrecen.

Finalmente, podemos afirmar que el concepto de consumidor con vulnerabilidad agravada o de consumidor vulnerable es un concepto multifactorial y dinámico, que requiere la construcción de diversos criterios que lo permiten construir, pero que requiere, en definitiva, de un análisis caso a caso. Todos pueden, en determinadas circunstancias, llegar a ser consumidores vulnerables, sin perjuicio de ciertos factores de base que complejizan la situación para algunos colectivos y para algunos sujetos. Es por lo tanto posible recurrir a un concepto base o mínimo de consumidor con vulnerabilidad agravada, construido sobre criterios comunes y en base a los cuales normativas sectoriales o específicas puedan recoger otras situaciones, dado el carácter eminentemente dinámico no solo del concepto sino también de las realidades que regula.

El desafío siguiente parecer ser, por tanto, verificar la conveniencia y mérito de construir un concepto de consumidor con vulnerabilidad agravada, de generar los factores para su construcción y comprensión y/o recoger los adecuados principios de tutela, tanto a nivel constitucional (en el caso de Chile) como legal.

Referencias

- Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de Energía (2023). Energy retail and consumer protection. 2023 market monitoring report.
- Andrade, V. (2015). *Derecho del consumo. Un breve relato sobre sus fundamentos teóricos, desarrollos y nuevas tendencias* [Memoria de licenciatura no publicada]. Universidad de Chile.
- Argelic, C. (2023). Hacia un concepto de “consumidor vulnerable digital” y su protección en la contratación civil, *La Ley, Internacionalización del Derecho*, (2), 1-11. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4434517>
- Arroyo, A. (2018). Noción de consumidor para el Derecho Europeo (Noción del Reglamento 1215/2012 versus la de las Directivas de protección de los consumidores). *Revista Electrónica de Derecho*, 15(1), 8-38. <file:///C:/Users/Juan%20Eduardo/Downloads/Artigo%20Alicia%20ARROYO%20APARICIO-2.pdf>
- Autoridad de la Conducta Financiera del Reino Unido (2021). Guidance for firms on the fair treatment of vulnerable customers. <https://www.fca.org.uk/publication/finalised-guidance/fg21-1.pdf>
- Banco Central de Irlanda (2025). Guidance on protecting consumers in vulnerable circumstances. https://www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/consumer-protection/other-codes-of-conduct/consumer-protection-code-review/guidance-on-protecting-consumers-in-vulnerable-circumstances.pdf?sfvrsn=d55f631a_1
- Barceló, R. (2022). El consumidor especialmente vulnerable: De la protección class-based a la protección state-based. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, (16), 626-653. <https://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/04/26.-Rosa-Barcelo-626-653.pdf>
- Calahorrano, E. (2021). El consumidor con vulnerabilidad agravada como categoría jurídica y su recepción en el ordenamiento jurídico chileno. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, (38), 4-30. <https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2021.n38-01>
- Comisión Europea (2016). Consumer vulnerability across key markets in the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1af2b47-9a83-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea. (2020). Nueva Agenda del Consumidor Europeo 2020-2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0696>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2016). *Directrices para la protección del consumidor*. https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf
- Convención Constitucional. (2022). *Propuesta de Nueva Constitución*. Chile.

- Cruz, D.J. (2024). Disputabilidad y equidad en los mercados digitales. Una visión de Derecho europeo. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 13(2), 159-181. <https://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v13n2-art2991>
- Delgado, Y. (2024). Consumidores con vulnerabilidad agravada o hipervulnerables como categoría jurídica en Chile: concepto y medidas de protección en nuestro ordenamiento jurídico. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 92(255), 229-251. <https://doi.org/10.29393/RD255-7CVYD10007>
- Doral, J.A., & Pasquau, M. (2021). Unidad y pluralidad del Derecho Civil: años después. *Revista de Derecho Civil*, 8(1), 243-275. <https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/647>
- Evangelio, R. (2024). El concepto de consumidor en el acervo comunitario a la luz de la jurisprudencia del TJUE. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, (20), 870-909. Instituto de Derecho Iberoamericano. https://revista-aji.com/wp-content/uploads/2024/02/AJI20_Art_28.pdf
- García, J.A. (2021, 26 de mayo). La falta de concreción y determinación del concepto de consumidor vulnerable en el RDL 1/2021. *Diario La Ley*, (9858). https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMjMwNjY7Wy1KLizPw8WyMDI0MDUwMTkEBmWqVLfnJIZUGqbUIRaSoA_d3aMzQAAAA=WKE
- Hesselink, M. (2014). Derecho postprivado. En K. Purnhagen y P. Rott (Eds.), *Variedades del derecho y la regulación económica europea* (pp. 31-41). Springer.
- Hondius, E. (2012). La naturaleza innovadora del derecho del consumidor. *Revista de Política del Consumidor*, 35(2), 165-173. <https://doi.org/10.1007/s10603-012-9190-0>
- Hondius, E. (2004). The Protection of the Weak Party in a Harmonised European Contract Law: A Synthesis. *Journal of Consumer Policy*, 27(3), 245-251. <https://proxybiblioteca.idm.oclc.org/login?url=https://www.proquest.com/scholarly-journals/protection-weak-party-harmonised-european/docview/198357440/se-2?accountid=173246>
- Hill, R.P., & Sharma, E. (2020). Consumer vulnerability. *Journal of Consumer Psychology*, (30), 551-570. <https://doi.org/10.1002/jcpy.1161>
- Isler, E. (2014). Comentario de sentencia sobre el concepto de consumidor. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(1), 151-165. <https://derechoycienciapolitica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/301>
- Jiménez, S., González, N., & Girardi, L. (2014, febrero). *Política de protección del consumidor: situación actual y desafíos pendientes*. Instituto Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 237.
- Legal Services Consumer Panel, United Kingdom (2014). Recognising and responding to consumer vulnerability. A guide for legal services regulators. <https://www.legalservicesconsumerpanel.org.uk/ourwork/vulnerableconsumers/Guide%20to%20consumer%20vulnerability%202014%20final.pdf>

- Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. (2022, 1 de marzo). Boletín Oficial del Estado, 51, sec. I, 23788-23823. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/02/25/4>
- López, P.V. (2022). El consumidor hipervulnerable como débil jurídico en el derecho chileno: Una taxonomía y alcance de la tutela aplicable. *Estudios Jurídicos Latinoamericanos*, 10(2), 340-415. <http://dx.doi.org/10.15691/0719-9112vol10n2a7>
- López, PV (2023). El débil jurídico en el Derecho Privado chileno: noción, configuración y tipología. *Revista Ius et Praxis*, (1), 124-144. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v29n1/0718-0012-iusetp-29-01-124.pdf>
- López, J. (1986). *Los contratos. Parte general*. Editorial Jurídica de Chile.
- López, J. (1998). *Los contratos. Parte general* (2a ed., Tomo II). Editorial Jurídica de Chile.
- Marín, M.J. (2021). El concepto de consumidor vulnerable en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. *Revista CESCO de derecho de consumo*, (37), 111–120. https://doi.org/10.18239/RCDC_2021.37.2680
- Marmolejo, C. (2022). Algunas sentencias de la Corte Suprema que abordan conceptualmente el Derecho de la Libre Competencia. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 13(2), 159-181. <https://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v13n2-art2991>
- Martínez, I. (2024). Cruzando fronteras: un estudio comparativo de la Agencia Fiscalizadora de los Derechos del consumidor en Chile y modelos internacionales. *Revista Justicia*, 29(46), 1-21. <https://doi.org/10.17081/just.29.46.7550>
- Micklitz, H.-W. (2012). *¿Necesitan los consumidores y las empresas una nueva arquitectura del derecho del consumo? Un impulso que invita a la reflexión*. Instituto Universitario Europeo, Documentos de trabajo del IUE. <https://ssrn.com/abstract=2169226>
- Momberg, R. (2016). Análisis de los modelos de vinculación del código civil y la legislación de protección al consumidor. Hacia un principio general de protección de la parte débil del derecho privado. *Revista Chilena De Derecho*, 43(2), 737–756. <https://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/25343>
- Palazón, H. (2013). Fallas del mercado: la asimetría de información. El rol de la Ley de Defensa al Consumidor y el Usuario. Temas de análisis económico del Derecho. https://www.monteropalazon.com/assets/upload_files/news/17_1_Articulo_Asimetria_de_Informacion_VF_11_12_12.pdf
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2005). Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. Diario Oficial de la Unión Europea, L 149, 22-39. <https://www.boe.es/doue/2005/149/L00022-00039.pdf>

- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Directiva (UE) 2023/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 2008/48/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, L 289, 1-76. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81526>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Reglamento (UE) 2023/988 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-80684>
- Real Decreto 897/2017, 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. (2017, 7 de octubre). Boletín Oficial del Estado, 242, sec. Yo, 97743-97775. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/06/897>
- Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. (2021). Boletín Oficial del Estado, 20 de enero de 2021, 17, 4759-4785. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-793>
- Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. (2012, 10 de marzo). Boletín Oficial del Estado, 60, sec. Yo, 22492-22501. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/03/09/6/con>
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (2020, 18 de marzo). Boletín Oficial del Estado, 73, sec. Yo, 25853-25898. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8>
- 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. (2020, 1 de abril). Boletín Oficial del Estado, 91, sec. Yo, 27885-27972. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11>
- Riefa, Ch. (2020). The protection of vulnerable consumer in the digital age. *Eleventh Meeting of the UNCTAD Research Partnership Platform*. https://unctad.org/system/files/non-official-document/ccpb_RPP_2020_05_Present_Christina_Riefa.pdf
- Rojo, M. (2021). Los fundamentos históricos del derecho del consumo. *Revista Ius et Praxis*, 27(1), 37-56. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122021000100037>
- Roux-Demare, F. (2019). La notion de vulnérabilité, approche juridique d'un concept polymorphe. *Vulnérabilités. Les cahiers de la justice*, (4), 619-630. <https://droit.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2019-4-page-619?lang=fr&tab=texte-integral>
- Servicio Nacional del Consumidor. (2021, 31 de diciembre). Resolución Exenta N° 1038 que aprueba Circular Interpretativa sobre noción de consumidor hipervulnerable. <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-21072.html>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2019). *Petruchová* (C-208/18). <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-208/18>

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). *Costea* (C-110/14). <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-110/14>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2020a). *Reliantco* (C-500/18). [de https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-500/18](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-500/18)
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2020b). *AB y BB* (C-774/19). <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-774/19>
- Unión Europea. (2010). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83/47-403. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- Vidal, Á. (2000). Contratación y consumo. El contrato de consumo en la ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, (21), 229-255. <https://www.projurepucv.cl/index.php/rderecho/article/view/465>