

VULNERABILIDAD. REDUCTO O FRONTERA DEL ESTADO SOCIAL*

VULNERABILITY. BASTION OR FRONTIER OF THE WELFARE STATE

Alba Nogueira López
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela

RESUMEN: El auge de la noción de vulnerabilidad en textos legales y sentencias no ha ido acompañado de una construcción conceptual jurídica consistente. Este artículo busca analizar las implicaciones jurídicas que tienen los diversos enfoques conceptuales. Se realiza también una sistematización de los usos jurídicos de la vulnerabilidad que ayude a comprender la creciente presencia de este concepto con el objeto de determinar si constituye una mera actualización terminológica de otros conceptos previos o si aporta nuevas perspectivas. Singularmente esa taxonomía puede servir para profundizar en si la vulnerabilidad está siendo usada como garantía mínima del Estado Social o como avanzadilla para la extensión de obligaciones de protección social en el ámbito privado.

PALABRAS CLAVE: vulnerabilidad; condición humana; protección de grupos; taxonomía; Estado Social; universalidad de los derechos sociales.

ABSTRACT: The rise of the notion of vulnerability in legal texts and rulings has not been accompanied by a consistent conceptual legal construction. This article seeks to analyze the legal implications of the various conceptual approaches. It also systematizes the legal uses of vulnerability to help understand the growing presence of this concept, determining whether it constitutes a mere terminological update of other previous concepts or offers new perspectives. This taxonomy can uniquely serve to delve deeper into whether vulnerability is being used as a minimum guarantee of the Welfare State or as a vanguard for the extension of social protection obligations in the private sector.

KEYWORDS: vulnerability; human condition, protection of groups, taxonomy; Welfare State; universality of social rights.

* Este artículo se realiza en el seno del proyecto de la AEI PID2024-157996NB-I00, «Vulnerabilidad(es). Universalidad o Regresión de derechos en un Estado Social en transición».

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. CONCEPTO: 2.1. Algunos datos sobre la vulnerabilidad en nuestro ordenamiento interno, 2.2. La(s) vulnerabilidad(es). Aproximación crítica al concepto; 2.3. El margen de apreciación administrativa y judicial de la vulnerabilidad.— 3. TAXONOMÍA JURÍDICA DE LA VULNERABILIDAD: 3.1. Vulnerabilidad, derecho internacional y límite a la deferencia, 3.2. La vulnerabilidad como parámetro de principios: proporcionalidad y efectividad; 3.3. Vulnerabilidad y modulaciones del régimen jurídico aplicable a un sector del ordenamiento; 3.4. Vulnerabilidad como condición para el acceso y conservación de prestaciones públicas y medidas de fomento, 3.5. Condición para adaptaciones organizativas de los servicios públicos y los servicios privados esenciales; 3.6. Vulnerabilidad, obligaciones de servicio público de operadores privados y estado garante, 3.7. Obligaciones de protección en el derecho privado de contratos; 3.8. Las nuevas vulnerabilidades y la evaluación de riesgos específicos.— 4. LA VULNERABILIDAD EN EL ESTADO SOCIAL EN CAMBIO. REFLEXIONES CONCLUSIVAS.— 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de vulnerabilidad es utilizado cada vez con más frecuencia en el ordenamiento jurídico interno e internacional tanto en normas de Derecho público, como de Derecho privado. A pesar de su auge y “naturalización”, lo cierto es que es un concepto lábil y dúctil, elástico y aparentemente multiusos (COLE, 2016: 263), pero sin un significado preciso (Cotino, 2024) o escurridizo (BURGORGUE-LARSEN, 2024: 132). Se ha utilizado para describir condiciones físicas, mentales o sociales de individuos, para proteger de discriminaciones a grupos sociales o para caracterizar espacios físicos o condiciones climáticas.

Si bien muchos de los conceptos filosóficos y jurídicos de vulnerabilidad que se manejan están asociados a la situación de inseguridad o riesgo (AGRA, 2013: 51), a la herida (*vulnus*) que acompaña de forma específica a personas, colectivos o ecosistemas por sus especiales características, el debate conceptual desborda el Derecho de riesgos, largamente estudiado entre nosotros por ESTEVE PARDO (1999, 2009).

La(s) vulnerabilidad(es) cumplen funciones muy diversas en la legislación y jurisprudencia reciente. Aparecen en normas, jurisprudencia o dictámenes de organismos internacionales como límite o excepción, como indicador para valorar la proporcionalidad, como requisito para prestaciones o condición para el ejercicio de derechos, etc¹.

¹ Sin afán de exhaustividad podríamos citar entre esas diversas funciones la de excepcionar un régimen jurídico establecido (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19); la evaluación reforzada de riesgos tecnológicos y climáticos (Reglamento (UE) 2024/1689 en materia de IA, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética); su condición como requisito para establecer medios de apoyo o ayudas (Ingreso mínimo vital); o para fijar sueldos mínimos o estándares de realización de obligaciones de medios presupuestarios, cartera de servicios u objetivos (objetivo de un 20 por 100 de parque social de vivienda a 20 años disp.trans. 2ª Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda); actuar como límite a las facultades de reintegro de ayudas indebidas a personas vulnerables por error de la Administración (STEDH, Case Čakarević V. Croatia y STS 15.10.2024, sala de lo Social); para matizar o extinguir obligaciones contractuales (art. 5.3 Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los

Esta multiplicidad de acepciones y de funciones jurídicas precisa una sistematización conceptual y una taxonomía de usos. Al mismo tiempo, apunta a la necesidad de realizar una reflexión en relación con las consecuencias de su utilización cada vez más generalizada.

Los objetivos de este trabajo son, por tanto, en primer lugar, hacer un repaso sobre las aproximaciones conceptuales existentes y la divisoria fundamental entre su entendimiento como una característica intrínseca a todas las personas o una idea de pertenencia a grupos que por cuestiones sociales, físicas, económicas experimentan una situación específica de desigualdad o riesgo. En segundo término, sistematizar las funcionalidades del concepto de vulnerabilidad. La diversidad de usos normativos y jurisprudenciales de la vulnerabilidad —como estándar de control de principios generales, definiendo obligaciones, excepciones, prestaciones o ayudas reforzadas— es expresiva de su auge terminológico, pero también puede contribuir a dar respuesta al tercer objetivo de este trabajo. Este tercer objetivo, sería —a la luz de la diversidad de usos que presenta la vulnerabilidad— empezar a explorar la hipótesis de si la eclosión de la vulnerabilidad acompaña una redefinición del Estado social. Un Estado social en crisis que abandona los postulados universalistas que acompañaron el crecimiento del Welfare State y se repliega a una protección de mínimos de los colectivos especialmente vulnerables. Esa conceptualización y sistematización debería permitirnos examinar en qué medida la noción de vulnerabilidad puede estar sirviendo para caracterizar el suelo mínimo de protección social en un contexto de redefinición del Estado social o la avanzadilla de un Estado social garante que obliga a sujetos privados (GARCÍA ANDRADE, 2025). La vulnerabilidad nos habla realmente de quién es el sujeto de las políticas sociales o de qué nivel de Estado Social queremos (de)construir. Si es, en definitiva, reducto o frontera de un Estado social en cambio.

2. CONCEPTO

2.1. Algunos datos sobre la vulnerabilidad en nuestro ordenamiento interno

Las menciones a la vulnerabilidad están a la orden del día en informes públicos y de entidades sociales, en normas o sentencias. En cierta medida podríamos decir que

consumidores en el mercado interior); como condición para el ejercicio de la supervisión de compromisos adquiridos en convenios internacionales (Comité DESC segundo dictamen relativo al derecho a la vivienda en el caso Ben Djazia *et al.* (o M.B.D. c. España); como parámetro de proporcionalidad para el enjuiciamiento de actuaciones (STS 1701/2020, de 10 de diciembre, desahucio de menores) o para determinar el principio de efectividad en la jurisprudencia del TJUE (Carmona Contreras, 2017); como mecanismo de expansión de las obligaciones positivas de protección de derechos de los Estados parte de convenios internacionales (Kagiaros, 2019); o como destinatarios de obligaciones de servicio público en operadores económicos privados (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).

es un término de nuevo cuño que caracteriza algunas situaciones a las que nuestro ordenamiento ya daba respuesta (discapacidad, violencia de género, atención a la infancia o a la vejez) o que en el pasado recibieron denominaciones hoy en desuso (menesterosos, desamparados, pobres²). Pero también característico de políticas públicas emergentes, significativamente en la de vivienda. ¿Cuál es, por tanto, el valor añadido que aporta el concepto de vulnerabilidad y a qué responde su mayor presencia en normas, sentencias y textos científicos? El aumento de referencias es relativamente reciente y permite rastrear su origen y eclosión lo que puede ser oportuno para encontrar factores explicativos que expliquen su creciente uso y su potencial para interpretar cambios en el ordenamiento³.

Para ilustrar esa evolución creemos que es útil visualizar con un pequeño experimento con datos la significación del término en la producción normativa en España de las últimas décadas. Para este apartado se hizo un trabajo doble con la base de datos del *BOE*. Se realizó una búsqueda en los códigos electrónicos del *BOE* de educación, sanidad y discapacidad que representan aproximadamente 300 leyes, completada con la inclusión de otras leyes sectoriales con inequívoca relación con el Estado Social, excluyendo las previsiones en el Código Penal. Esta primera búsqueda muestra una presencia casi inexistente de este término antes de 2010.

En segundo lugar, se realizó un volcado y búsqueda automatizada de todos los textos consolidados con rango de ley en el periodo 1994-2024 a través de la API oficial del *BOE*⁴. Esta búsqueda de la frecuencia del término se complementó con el cálculo de la distribución del valor Tf-idf (del inglés Term frequency – Inverse document frequency) del término “vulnerab*” entre los documentos. Este método es empleado para calcular la relevancia o significación de un término en su contexto a partir de un corpus*. El resultado arroja una distribución semejante, mostrando una mayor relevancia entre las normas vigentes aprobadas durante el periodo post-crisis en diversos momentos significativos. Esta distribución se comparó también con la del término “bienestar”, que mostró una mayor relevancia entre la legislación de las primeras décadas, estancándose a partir del período 1994-2024. Como método de

² La obra de Concepción Arenal (*El visitador del pobre, El pauperismo*) es fiel reflejo de cómo la literatura científica volcó su mirada en estas realidades a través de otras denominaciones.

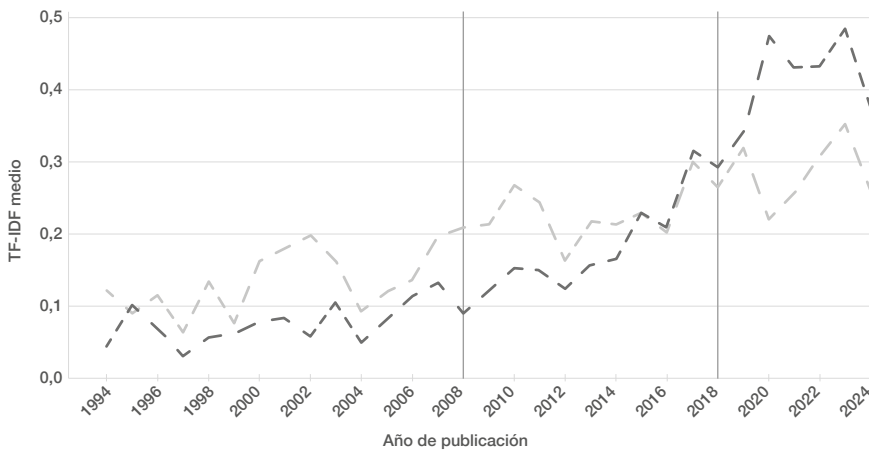
³ Contrasta, por ejemplo, en leyes sociales más recientes la amplitud del uso de este término -Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (40 menciones), Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (6 menciones); Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (25 referencias)-, con la ausencia de menciones en la legislación precedente. Así una única mención en la exposición de motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia o varias menciones en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, pero que fueron introducidas en la modificación por LO 3/2020. Del mismo modo este término no aparece en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, salvo en su art.27, cuya redacción fue introducida por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud pública.

⁴ Agradezco la ayuda de Andrei Quintiá Pastrana (investigador RyC, USC) para la realización de este experimento con datos.

control, finalmente se comparó también con dos términos escogidos aleatoriamente (“arqueología” y “civil”) apreciándose que en esos dos casos la distribución a lo largo del periodo es homogénea sin grandes disparidades o incrementos significativos en ningún momento del periodo.

Los resultados parecen ser consistentes con los de la primera búsqueda, aunque debemos advertir que el *BOE* sólo permite trabajar con textos consolidados. Por ello, para reducir el sesgo no hemos incluido normas derogadas o sin rango de ley.

Gráfica1 Distribución del valor medio TF-IDF entre normas con rango de ley por año de publicación



Fuente *BOE*. Elaboración Andrei Quintiá

En todo caso la primera búsqueda cualitativa realizada en los códigos sociales permite confirmar que, entre los textos vigentes aprobados antes de 2010, el término vulnerabilidad sólo se incorpora a normas cabecera en materia de sanidad y educación por medio de reformas legislativas posteriores a esa fecha, lo que da solidez a la hipótesis interpretativa de los datos. El volcado de las leyes estatales y autonómicas que regulan los sectores vinculados a las políticas de bienestar y asistencia social muestran que las palabras “vulnerable”, “vulnerables” o “vulnerabilidad” no son términos que tengan una presencia más que anecdótica antes de 2010. Las leyes educativas o de sanidad de primera hornada no usaban este concepto y las menciones residuales que contienen actualmente fueron introducidas por modificaciones legales posteriores⁵. Quizás la primera referencia en un texto normativo central del

⁵ En la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad existe una mención en el art.27 en relación con la publicidad veraz a colectivos vulnerables en una redacción introducida por Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud pública. Por su parte la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación incluye varias menciones (Art. 71.2. Recursos para alumnos con NEAE por vulnerabilidad socioeducativa. Art. 80 acciones compensación desigualdades. Art. 81 (3 menciones) garantía escolarización. Art. 124, proporcionalidad medidas correctoras si afectan a alumnado vulnerable) casi todas incluidas por la LO 3/2020.

ordenamiento social está en la Exposición de Motivos de la conocida como Ley de dependencia (2006), sin que figuren más menciones en el articulado⁶. No obstante, también se debe señalar que el trabajo de análisis en detalle de esos volcados indica que muchas de las referencias más actuales también son genéricas. Se trata en muchas ocasiones de alusiones en exposiciones de motivos o menciones declarativas sin que lleven aparejados efectos jurídicos. En todo caso, la eclosión normativa es relativamente reciente —acentuada después de la Covid 19— y parece avanzar hacia un uso sustantivo del término en una evolución que sustituiría otros conceptos previos —personas en situación de exclusión, necesitadas, menesterosas—.

2.2. La(s) vulnerabilidad(es). Aproximación crítica al concepto

En el plano teórico se puede afirmar que no hay un concepto único de vulnerabilidad. La RAE dice que es vulnerable el que “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”. La vulnerabilidad se asocia con la fragilidad y el riesgo de lesión (VERZA, 2022: 214; CATANZARITI, 2022: 1392).

La vulnerabilidad se afirma tanto de sujetos como de grupos. Podríamos hablar aquí de que hay también un amplio campo de vulnerabilidades adjetivadas⁷. La vulnerabilidad se adjetiva para indicar la condición que la produce (vulnerabilidad económica, vulnerabilidad social⁸, vulnerabilidad climática, vulnerabilidad energética, vulnerabilidad administrativa) o también se presenta desnuda de otras caracterizaciones. Puede presentar una intensidad variable y las normas hablan de grupos “especialmente vulnerables” (ej. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación) o de personas o grupos “más vulnerables” (ej. 7. Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia). La vulnerabilidad se presenta como una condición transitoria o como una condición inherente a un colectivo o de todas las personas, una cuestión sobre la que giran importantes debates teóricos.

La(s) vulnerabilidad(es), por tanto, son conceptualmente diversas y existe una rica literatura jurídica, filosófica, sociológica o politológica sobre su utilidad explicativa y, también, sobre las implicaciones que tiene cada perspectiva de análisis. De-

⁶ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Exposición motivos, primera línea: La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía

⁷ Tomo aquí prestada una expresión de Susana de la Sierra (2020), “Las ciudades adjetivadas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, nº 55, que creo que refleja con acierto este fenómeno en el que un ámbito de estudio se connota con adjetivos para visibilizar políticas prevalentes.

⁸ Cruz Roja publica desde 2006 un Informe sobre la vulnerabilidad Social en el que aporta datos e indicadores para detectar estas situaciones.

bemos llamar la atención también sobre la centralidad de las aportaciones desde la teoría feminista y la nutrida representación de las pensadoras mujeres en este ámbito (BUTLER, 2007; MACKENZIE, ROGERS, DODDS, 2013; AGRA, 2013)⁹.

La vulnerabilidad juega un papel fundamental en la teoría ética. NUSSBAUM (1998: 275) apunta incluso que “la excelencia moral tiene que ver con tomar riesgos para proteger la vulnerabilidad humana: si se niega la vulnerabilidad, entonces las virtudes tradicionales pierden su sentido”.

Los discursos filosóficos, también los jurídicos, sobre la vulnerabilidad parten generalmente de cuestionar “la concepción liberal de los sujetos como individuos abstractos, independientes, racionales, maximizadores de preferencias y descorporizados. Una teoría política liberal que ha ignorado las relaciones, los vínculos, la responsabilidad, la interdependencia, los trabajos de cuidados y la reproducción de la vida” (LOIS; DE LA FUENTE, 2022). Para CAVARERO (2009), como señala AGRA (2013), “la vulnerabilidad es constitutiva del ser humano, es una condición, no una circunstancia, y como tal donde mejor se reconoce es en la infancia, en la que vulnerabilidad e inermidad van unidas, para ir separándose con posterioridad”. Esta vulnerabilidad produce una herida (*vulnus*) que necesita a los “otros” para la cura, para el cuidado, para la justicia. Esta idea relacional de la vulnerabilidad sería coherente con el rechazo a la noción del sujeto liberal autosuficiente.

Pensadoras feministas de referencia como BUTLER (2010) profundizan en ese aspecto relacional. La vulnerabilidad tiene que ver con las relaciones de poder y las estructuras sociales, la “precariedad inducida”. “Desde esta dimensión, la vulnerabilidad no equivale a una condición existencial compartida, como ser humano, sino a una condición socialmente producida” (LOIS, DE LA FUENTE, 2022). Precisamente por esa importancia que BUTLER atribuye a las relaciones de poder también afirma que “aunque el valor de la vulnerabilidad ha sido importante en la teoría y la política feministas, no significa que esta sirva como una característica diferenciadora de las mujeres como grupo. No significa que las mujeres sean más vulnerables que los hombres o que las mujeres valoren la vulnerabilidad más que los hombres. Más bien, algunos atributos para definir los géneros, como vulnerabilidad e invulnerabilidad, son distribuidos de manera desigual desde ciertos regímenes de poder, y precisamente con el propósito de reforzar esos regímenes que privan de derechos a las mujeres” (BUTLER, 2017: 17).

En la literatura sociológica la aproximación a la vulnerabilidad adopta enfoques diferentes. Se centra fundamentalmente en cómo las formas de organización social inciden en las condiciones de vulnerabilidad de ciertos grupos (migrantes, desempleados, ancianos...).

La literatura jurídica sobre la vulnerabilidad es más reciente. La dimensión jurídica de la vulnerabilidad expresa la existencia de una laguna legal cuyo reconocimiento

⁹ No podemos entrar aquí por razón de extensión en la confluencia en el discurso feminista de la vulnerabilidad y la interseccionalidad.

busca la protección jurídica para sanar la situación lesiva, a diferencia de la vulnerabilidad por naturaleza, que dependería de las condiciones inherentes de las personas (CATANZARITI, 2022: 1394).

El debate conceptual ha “llegado tarde” al Derecho y ha tenido una entrada (*vulnerability turn*) caracterizada por el casuismo con menciones legislativas o en resoluciones judiciales sin pretensiones teóricas o sistemáticas (BURGORGUE-LARSEN, 2024: 126, 128). Probablemente la aproximación de referencia es la teoría de la vulnerabilidad de la jurista Martha FINEMAN, revisitada en la reciente obra *Vulnerability Theory and the Trinity Lectures: Institutionalizing the Individual* (2025, Bristol University Press). Fineman define la vulnerabilidad como una condición ontológica de todas las personas. Esa naturaleza “universal, inevitable, aspecto duradero de la condición humana” defendida por FINEMAN (2008: 8) buscaría soslayar el mito liberal de que las personas somos por definición autosuficientes. De forma cambiante todas y todos experimentamos momentos de mayor o menor vulnerabilidad en distintas etapas de la vida (infancia, vejez), por circunstancias económicas, psicológicas o por problemas diversos que exigen una respuesta de los otros, pero también del Estado (*Responsive State*). Sin embargo, para analizar esta aportación es crucial entender el muy diferente papel del Estado de bienestar en USA y en una mayoría de países del continente europeo. Precisamente, BURGORGUE-LARSEN (2024: 127) contextualiza la aproximación teórica de Fineman indicando que, aunque pueda “parecer relativamente banal en el contexto europeo, —donde el intervencionismo estatal ha sido, y permanece todavía, como el sello de la política del Viejo continente— la propuesta aparece como radical en el universo americano, donde la no-intervención del Estado permanece todavía como un dogma difícil de deshacer”. La aproximación teórica de FINEMAN también enraiza en los déficits del Derecho antidiscriminatorio en USA que se construye sobre un principio de igualdad formal y que no prohíbe la discriminación general sino la de ciertos grupos. Singularmente aquellos que fueron capaces de movilizarse para defender, judicialmente, sus derechos, con un nivel de éxito variable (BARRÈRE, 2016: 21-22).

Modulando esta teoría existen críticas que exponen que todos somos vulnerables “pero unos somos más vulnerables que otros” (COLE, 2016) y advierte de los riesgos que presenta pudiendo opacar o diluir la acción contra las desigualdades más severas. Esta autora fija en los albores de la década de los 10 de este siglo XXI el crecimiento exponencial de este concepto ligado a los atentados del 9S, las guerras y la crisis, pero también apunta su origen teórico a una expansión del “giro afectivo” (*affective turn*) que se produce en la investigación social con una atención creciente al papel de las emociones en la política¹⁰.

La ambivalencia del concepto conduce a que se advierta que deba ser “manejado con cuidado” (BROWN, 2011: 318) porque puede ser presentado tanto como “paternalista y condescendiente”, estigmatizando a quien es considerado vulnerable o,

¹⁰ Por todos vid. Clough, Patricia & Halley, Jean (Eds.) (2007). *The Affective Turn: Theorizing the Social*. New York: Duke University Press Books.

por el contrario, puede tener un potencial transformador que favorece la autonomía y canaliza recursos. En la literatura sobre la vulnerabilidad aparece con frecuencia esa idea de que situar el foco sobre la condición de vulnerable puede estigmatizar a quién cae bajo ese rótulo y desvía la atención del *cómo* se aborda la igualdad hacia el *quién* es desigual/vulnerable y *porqué* está en esa situación. En definitiva, que la focalización en la(s) persona(s) vulnerable(s) puede acabar haciendo girar el debate público y normativo sobre qué específica condición o criterios se deben cumplir situando en un plano secundario el diseño de políticas públicas y abandonando la idea de universalidad en las prestaciones.

Es un concepto complejo y paradójico porque una acción hiperprotectora puede arrojar efectos adversos aislándolos, definiéndolos como no-normales, en vez de buscar su integración (VERZA, 2022: 227). En cierta medida, la campaña “Soy viejo, no idiota” frente a la exclusión digital bancaria evoca este problema de paternalismo que subyace bajo el rótulo de la vulnerabilidad¹¹. También se llama la atención sobre que “no merecer” la categorización como vulnerable —por entender que se es responsable de esa condición— puede tener efectos en la exclusión de prestaciones o servicios concebidos para ese fin (BROWN, 2011, 317). En el último apartado de este trabajo volveremos sobre los efectos que puede tener situar el foco de la legislación y las políticas sociales sobre personas o colectivos que presentan unas condiciones de vulnerabilidad frente al principio de igualdad y la acción social de carácter universalista.

La emergencia del concepto de vulnerabilidad en ciertos sectores del ordenamiento ha activado específicamente el pensamiento crítico sobre su virtualidad. Así, a raíz de la evolución de la política de asilo y protección de refugiados se ha reflexionado sobre el concepto de vulnerabilidad. Aunque la Convención de 1951 del Estatuto de los Refugiados no menciona este concepto, se han abierto vías de atención particularizada a los solicitantes de asilo que muestran condiciones específicas de vulnerabilidad por género, edad o discapacidad. Sin embargo, existe un cierto cuestionamiento sobre las bondades de su uso. Se advierte, por ejemplo, que “aunque ser tratada como “vulnerable”, puede ser visto como una ventaja, también reduce a las mujeres a lo que perciben como un *status* “inferior” donde sus estrategias autónomas se erosionan” (FREEMAN, 2019: 9). Partiendo del hecho de que muchas mujeres que emprenden el camino que las lleva a la situación de demandantes de asilo muestran un efectivo empoderamiento o valentía que podría ser contrario al encasillamiento como vulnerables (como podrían también serlo hombres), FREEMAN (2019: 12-13) apuesta por una definición que tome en consideración la naturaleza relacional y dependiente del contexto de la situación de vulnerabilidad en que todos podemos encontrarnos en algún momento, pero sin que esa etiqueta les reste capacidad para emerger como sujetos políticos con iniciativa.

¹¹ <https://elpais.com/opinion/2022-01-18/la-rebelion-de-carlos-un-pensionista-contra-los-bancos.html>

Desde la literatura sobre la discapacidad también existen voces que cuestionan el uso de la “etiqueta de vulnerabilidad” (BRODERICK, KROMMENJIDIJK, 2024: 84). Con argumentos semejantes a los apuntados desde la crítica feminista. Señalan que la creciente incardinación de las personas con discapacidad como un grupo vulnerable puede ser perjudicial para la agenda de defensa de derechos de este colectivo puesto que no es la discapacidad lo que convierte a alguien en intrínsecamente vulnerable sino la falta de acceso a información o apoyos (PIERNAS LÓPEZ, 2021: 291). Esa misma idea de que es la “injusticia social”, la falta de apoyos institucionales, la que convierte a alguien en vulnerable y no una específica condición también se señala por AGRA (2013: 74) en los trabajos teóricos de Iris Marion YOUNG y Martha NUSSBAUM. Colocan la idea de justicia en primer plano y “reenvían a la vulnerabilidad común y a las vulnerabilidades a su necesaria articulación con estructuras y procesos sociales, leyes y normas, instituciones públicas, que respondan a unas condiciones sociales sustentadoras de una vida digna y vivible, a la interrelación justicia y cuidados”.

A pesar de los matices teóricos de un debate conceptual aún abierto existen trazos de coincidencia en ciertos aspectos. Es un concepto que surge de un cuestionamiento del individualismo neoliberal. Nos habla de la fragilidad y el riesgo específico de experimentar situaciones de desigualdad, personal o colectivamente. Busca una acción positiva colectiva de atención a esas necesidades con acento en nociones diversas: cuidados, políticas públicas, justicia social, *Responsive State*. ¿Cuáles son, pues, los aspectos que separan las concepciones expuestas y que consecuencias en la configuración del Estado social podrían extraerse de ellas?

La noción universalista de la vulnerabilidad, que remite a una condición existencial que con diversa intensidad todas las personas pueden experimentar a lo largo de su vida, conecta con una concepción relacional, no individualista, de la vida en sociedad. Que todas y todos necesitamos atención social, cuidados, está en la base del Estado Social. La educación, la sanidad pública en Europa se han construido sobre esa idea de atención universal. También sobre la idea de igualdad. Probablemente la discusión teórica que se debería abrir sería si los cimientos de esas obligaciones positivas de prestaciones sociales están en la vulnerabilidad como condición universal o en el “viejo” concepto de igualdad. Las aportaciones teóricas, singularmente de Fineman, pueden estar lastradas por los déficits sociales del modelo liberal estadounidense, pero la vulnerabilidad como concepto-fuerza posiblemente tiene un menor recorrido en nuestro continente. Precisamente por eso la eclosión de la vulnerabilidad en los textos jurídicos parece querer señalar un cambio de paradigma. Como se podrá apreciar *infra* la singular vulnerabilidad de determinados colectivos o grupos está detrás de la mayoría de los “usos jurídicos” que modulan el ordenamiento para ofrecer ayudas, prestaciones, obligaciones singularizadas tanto desde la acción pública, como condicionando a los operadores privados. El debate que se abre es si esa vitalidad del término vulnerabilidad para encauzar la acción social sobre determinados grupos es expresiva de un momento de replegamiento del Estado social con dificultades para avanzar en la aspiración de igualdad material y que se concentra en garantizar el núcleo mínimo de protección de la dignidad para los más desfavorecidos o vulnerables.

2.3. El margen de apreciación administrativa y judicial de la vulnerabilidad

En nuestro ordenamiento jurídico la definición de la vulnerabilidad es cambiante. En la mayoría de las normas se establece por referencia a grupos de personas con condiciones físicas, sociales o económicas en las que se presume que existe vulnerabilidad¹², generalmente como un *numerus apertus*. O bien se fija un “umbral de vulnerabilidad” con unos indicadores reglados que determinan esa situación de riesgo y la necesidad de implementar políticas focalizadas a revertirlo¹³.

Tanto si la regulación opta por citar unas condiciones (víctimas de violencia de género, ancianos, migrantes, infancia, personas discapacitadas) que podrían reflejar vulnerabilidad (ej. los mencionados para la suspensión de lanzamientos del art. 1.2 Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudo-

¹² Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional

Artículo 2. Definiciones

c) Situación de vulnerabilidad: es la convergencia de circunstancias que aumentan la probabilidad de la persona de sufrir contingencias que disminuyan su más elemental bienestar. Entre otras, se incluyen personas menores de edad, personas de edad avanzada, personas con discapacidad, personas con enfermedades graves, mujeres embarazadas, madres o padres solos con hijos o hijas menores de edad, víctimas de trata de seres humanos, víctimas de cualquier manifestación de violencia contra las mujeres, personas pertenecientes a grupos étnicos o nacionales objeto de discriminación, personas con problemas de salud mental, personas LGTBI+ u otras personas que hayan sufrido torturas, violaciones o cualquier forma grave de violencia psicológica, física o sexual, que son distintas de las torturas.

¹³ Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera. Artículo 3. Situación especial de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera.

Se entenderá que un cliente se encuentra en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera cuando:

Los ingresos económicos brutos, computados anualmente y por unidad familiar, no superen los siguientes umbrales:

1.º Tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples de doce pagas, vigente en el momento de efectuar la solicitud cuando se trate de personas no integradas en ninguna unidad familiar.

2.º Tres veces y media dicho indicador cuando se trate de personas integradas en alguna de las modalidades de unidad familiar con menos de cuatro miembros.

3.º Cuatro veces dicho indicador cuando se trate de unidades familiares integradas por cuatro o más miembros o que tengan reconocida su condición de familia numerosa de acuerdo con la normativa vigente.

4.º Cuatro veces dicho indicador cuando se trate de unidades familiares que tengan en su seno a una persona con grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento reconocido oficialmente por resolución expedida por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales o por el órgano competente de las comunidades autónomas.

No concurra titularidad, directa o indirecta, o derecho real alguno sobre bienes inmuebles, excluida la vivienda habitual, ni titularidad real de sociedades mercantiles, por parte de ninguno de los miembros que integren la unidad familiar.

Sea víctima de trata o explotación sexual, en cuyo caso quedará exenta de cumplir los requisitos de los apartados a) y b).

res hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social)¹⁴, como si se establecen umbrales concretos económicos, físicos o de cargas familiares necesarios para establecer esa condición (ej. la regulación del ingreso mínimo vital; dependencia; discapacidad)¹⁵ las definiciones normativas no son homogéneas en cuanto a los sujetos y grupos que se consideran vulnerables. Ni siquiera en regulaciones de similar naturaleza podemos encontrar una definición única (el umbral de edad del IMV es distinto al que fijan distintas normas autonómicas, por ejemplo, la RISGA de Galicia, con similares objetivos).

Cabría pensar que la fijación normativa de indicadores o umbrales que acreditan la condición o situación de vulnerabilidad conducen a decisiones regladas con un

¹⁴ Artículo 1. Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. 2. Los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son:

Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.

Unidad familiar monoparental con al menos un hijo a cargo.

Unidad familiar de la que forme parte un menor de edad.

Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo.

Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

Unidad familiar en la que exista una víctima de violencia de género.

El deudor mayor de 60 años.

¹⁵ Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. Artículo 11. Situación de vulnerabilidad económica.

Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica a la que se refiere el artículo 10, se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros.

Se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 20, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 13.

No se apreciará que concurre este requisito cuando la persona beneficiaria individual sea titular de un patrimonio neto valorado, de acuerdo con los criterios que se contemplan en el artículo 20, en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual. En el caso de las unidades de convivencia, se entenderá que no concurre este requisito cuando sean titulares de un patrimonio neto valorado en un importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo II.

No obstante, quedarán excluidos del acceso al ingreso mínimo vital, independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las unidades de convivencia, que poseen activos no societarios sin vivienda habitual por un valor superior al establecido en el anexo III.

Igualmente quedarán excluidos del acceso al ingreso mínimo vital, independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad. (...).

margen de control judicial limitado. Mientras que la determinación de la pertenencia a un colectivo vulnerable (vejez, infancia, discapacidad...) abre un mayor margen de apreciación administrativa y judicial sobre si se dan realmente esas condiciones. En la reciente jurisprudencia interna e internacional podemos encontrar ejemplos significativos en que se entra a valorar la concurrencia de esa condición y en las que la apreciación de la vulnerabilidad abre líneas jurisprudenciales novedosas, generalmente en conexión con el respeto de derechos fundamentales (vida, dignidad humana...).

En materia de desahucios la STS de 12 de febrero de 2021, RC 2118/2020, (FJ4) es ilustrativa de una doctrina jurisprudencial en la que se establece que el juez tiene que examinar y motivar la existencia o no de vulnerabilidad —“la casuística”—para autorizar la entrada en domicilio a fin de desalojar viviendas.

Pero, con la misma rotundidad debemos afirmar que, al ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, el juez no sólo está facultado, sino que está obligado a modular las circunstancias —materiales y temporales— en que debe desplegar eficacia la autorización de entrada en domicilio. El juez no debe ser ajeno a las consecuencias que pueden derivarse de su decisión de autorizar la entrada en domicilio para proceder al desalojo forzoso y, por ello, antes de emitir esa autorización debe velar por que se reduzcan al mínimo posible las consecuencias negativas que, ineludiblemente, se derivarán de la irrupción domiciliaria.

En ese sentido, el juez debe tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes en el momento de adoptar su decisión y, singularmente, la presencia en la vivienda que deba ser desalojada de personas en situación de especial vulnerabilidad, entre las que cabe incluir a los menores, pero también a otras personas que se encuentren necesitadas de protección por razones diversas, como pueden ser las víctimas de violencia de género, o aquellas personas que estén en riesgo de exclusión social por razones económicas o de otro tipo.

Conviene, por tanto, remarcar que el hecho de que en la vivienda que hubiere de ser desalojada forzosamente habitaren personas especialmente vulnerables como las referidas no constituye un impedimento absoluto para que pueda ser autorizada la entrada en el domicilio. Pero también que, en tal caso y de acuerdo con lo dicho, el juez habrá de comprobar, antes de autorizar la entrada en domicilio para el desalojo forzoso, que la Administración ha previsto la adopción de las medidas precautorias adecuadas y suficientes para que el desalojo cause el menor impacto posible a aquellos ocupantes que se encontraren en situación de especial vulnerabilidad.

Naturalmente, *la casuística es variada y, por ello, en la aplicación de estos criterios generales de ponderación habrá de atender el juez, en cada supuesto, a las circunstancias concurrentes en el momento en que deba de pronunciarse sobre la solicitud*, teniendo presente que deben ser las Administraciones competentes las que, en función de la normativa aplicable y de los medios y recursos disponibles, procedan a articular las medidas de protección adecuadas, sin que el juez pueda imponer la adopción de una concreta medida como condición para autorizar el lanzamiento, ni —mucho menos aun— imponer a la Administración la asignación a los ocupantes ilegales de una vivienda de determinadas características o que se encuentre en determinado entorno.

Pero, eso sí, *el juez debe comprobar que la Administración adopta realmente las medidas de protección suficientes para no dejar desamparadas a las personas especialmente vulnerables que vayan a ser desalojadas forzosamente de la vivienda que ilegalmente ocupaban. Esta comprobación adquiere singular importancia cuando entre los ocupantes ilegales de la vivienda haya menores de edad, dado que la normativa nacional e internacional obliga a tomar en consideración el interés superior del menor.*

La ponderación de todas esas circunstancias es la que debe quedar reflejada en la motivación que el auto judicial debe incluir para que pueda afirmarse que la decisión judicial de autorizar la entrada

en domicilio para materializar el desalojo forzoso de una vivienda ocupada ilegalmente ha sido proporcionada. [las cursivas son mías]

En materia tributaria el Tribunal Supremo (STS 837/2023-ECLI:ES:TS:2023:837) también ha optado porque la valoración de pruebas “específicas del caso”, alternativas a los certificados oficiales de discapacidad, pueda ser un medio de prueba aceptable a los efectos de reducir la tributación por el IRPF.

Atendiendo a las circunstancias específicas del caso, con la finalidad de aplicar el mínimo por discapacidad del artículo 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el grado de discapacidad resultará acreditado mediante la aportación del correspondiente certificado o resolución, expedidos por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de las comunidades autónomas, a los que se refiere el art 72 del Reglamento del impuesto, *sin perjuicio de la posibilidad de utilizar cualquier otro medio de prueba admitido en derecho, como aquí ha ocurrido*. [las cursivas son mías]

Esa ponderación casuística de la vulnerabilidad se encuentra también en la novedosa línea de interpretación del derecho de propiedad en relación con el derecho al error abierta por la STEDH de 26 de abril de 2018, caso of Cakarević v. Croacia, determinando que no procede la exigencia de reintegro de una prestación por error de la Administración debido al tiempo transcurrido y la confianza de la beneficiaria en que poseía legítimamente esos ingresos. Esta sentencia, que ha abierto un camino que ahora transita la jurisprudencia de la Sala de lo Social del TS¹⁶, atiende a las específicas circunstancias que colocan en una situación de precariedad a esa persona. Esa concreta interpretación del derecho de propiedad se debe a sus condiciones de vulnerabilidad (sumado a que el error no es propio y el transcurso del tiempo) a pesar de que, efectivamente, no cumplía los parámetros para ser elegible.

89. The national courts in deciding on unjust enrichment did not take into consideration the applicant's health and economic situation. *She has been suffering from a psychiatric condition since 1993 and has become incapable of working. She has been unemployed for a long period of time, since 1995. At the time her employment was terminated as a result of her employer becoming insolvent she was only two months short of qualifying for unemployment benefits until next employment or retirement under Section 23 of the Employment Act (see paragraphs 6 and 40, see also mutatis mutandis Béláné Nagy, cited above, § 123). The information from the enforcement proceedings suggests that she has no bank accounts, no income of any sort, and no property of any significance. In these circumstances paying her debt even in sixty instalments would put at risk her subsistence.* [las cursivas son mías]

El error de la Administración y las circunstancias de vulnerabilidad específicas de la persona conducen a reducir el margen de apreciación sobre como implementar las políticas sociales porque se rompe el “justo equilibrio entre las exigencias de los intereses generales y la necesidad de protección del derecho de la solicitante a un disfrute pacífico de sus posesiones” imponiendo una carga desproporcionada y excesiva en la solicitante (§77). La Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha acogido esta línea, pero ha remarcado que “la conducta de los afectados es un dato muy relevante en el

¹⁶ STS —pleno— 451/2023, de 27 de junio (recurso 2386/2020), STS 15.10.2024, sala de lo Social.

análisis que realiza la STEDH 26 de abril de 2018 (caso Cakarevic v. Croacia)” (STS 170/2025, 5 de marzo de 2025). La aproximación casuística a la vulnerabilidad y desconocimiento efectivo de la no elegibilidad determinarían el “derecho al error” por prestaciones indebidamente ingresadas. El Defensor del Pueblo ha iniciado en 2024 una actuación de oficio que propone “limitar, a través de una modificación legal, la obligación de devolver el Ingreso Mínimo Vital a hogares vulnerables cuando quede acreditada la buena fe de los beneficiarios o cuando el error sea atribuible a la Administración. La modificación legal propuesta afectaría también a otras ayudas asistenciales como pensiones no contributivas de invalidez o jubilación, o los subsidios de desempleo de larga duración”. Queda patente, pues, la potencial expansividad de esta jurisprudencia que engarza vulnerabilidad, prestaciones indebidas y mala administración.

3. TAXONOMÍA JURÍDICA DE LA VULNERABILIDAD

El creciente uso del concepto de vulnerabilidad en normas, jurisprudencia o dictámenes de organismos internacionales ofrece múltiples funcionalidades. Tanto en el Derecho Público, como en el Derecho Privado y en el Derecho interno e internacional encontramos manifestaciones de la vulnerabilidad con efectos jurídicos diversos. Procede, por tanto, intentar sistematizar esas funcionalidades para determinar si es posible extraer algunos rasgos comunes entre la diversidad de vulnerabilidad(es).

3.1. Vulnerabilidad, Derecho Internacional y límite a la deferencia

La condición de vulnerabilidad ha emergido en los pronunciamientos de los tribunales internacionales de derechos humanos o de los comités de seguimiento de compromisos fijados en convenios internacionales como pauta para la evaluación reforzada de la protección de los derechos humanos y determinando las obligaciones positivas de los Estados de protección para las personas o grupos que se engloban en esa etiqueta.

El término “vulnerabilidad” —que aparecía ocasionalmente desde 1981— aumenta progresivamente en las sentencias del TEDH y los comités de derechos sociales como atestigua la evolución de dicho uso prácticamente inexistente en los años ochenta del S.xx y con un crecimiento sostenido y al alza singularmente a partir de los años de la crisis económica 2006 en adelante como refleja en gráficos BESSON (2014). CATANZARITI (2022: 1391) habla de una “noción emergente de vulnerabilidad no codificada” que tiene su arranque en la STEDH de 2001 (caso Chapman v. the United Kingdom) sobre la minoría gitana.

Es cierto que su creciente uso, por ejemplo, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, evita “encapsular” un concepto, aunque generalmente se refiere a grupos (ROMANO, 2021: 277). La extensión a otros grupos (personas con problemas de salud mental; con VIH, solicitantes de asilo) se hace sin que se

pueda trazar un hilo conductor entre esas vulnerabilidades porque el Tribunal “no ha elaborado un conjunto de indicadores coherentes” de lo que convierte a un grupo en vulnerable (PERONI, TIMMER, 2013: 1064). En la jurisprudencia del TEDH no es posible hacer una “taxonomía de factores de vulnerabilidad” porque la aproximación que se realiza es casuística y las circunstancias sociales o temporales condicionan los pronunciamientos (CATANZARITI, 2022: 1401), reveladora, incluso, de “pereza” o falta de rigor en términos normativos (BESSON, 2014: 80-81).

Ese enfoque podría parecer contradictorio con la teorización universalista de Fineman. Sin embargo, autoras como PERONI y TIMMER (2013: 1060) sostienen que la vulnerabilidad es paradójica por lo que es posible conciliar ambas perspectivas. Aunque el TEDH ha focalizado su uso en grupos lo hace partiendo de la idea de que todos los demandantes son vulnerables, pero unos lo son más que otros.

Las principales consecuencias de esta incorporación conceptual son sus efectos moduladores sobre el margen de apreciación de los Estados y su incidencia en las obligaciones positivas de protección de derechos por parte de estos. Como mecanismo de expansión de las obligaciones positivas de protección de derechos de los Estados parte de convenios internacionales Kagiros (2019, 7-8) señala que el TEDH las limita a los casos en que los solicitantes pertenecen a grupos totalmente dependientes de la ayuda de los Estados (demandantes de asilo, presos), en ese caso sin atender a los impedimentos económicos que puedan alegar aquellos. Es una aproximación restrictiva que busca acotar críticas como las que realiza en su voto particular el juez Sajó en el caso *M.S.S. v. Bélgica y Grecia*¹⁷ que entiende que no es el papel del TEDH hacer nacer una suerte de derechos humanos ilimitados transformando la protección de derechos civiles y políticos en derechos sociales (PERONI, TIMMER, 2013: 1083).

Con respecto a los efectos sobre el margen de apreciación que tienen los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones de protección de los derechos la vulnerabilidad no es un detonante automático (PERONI, TIMMER, 2012: 1084) de un menor espacio de deferencia. Aunque autores como Kagiros han explorado la idea de que esta jurisprudencia podría abrir un camino para un “mínimo social” común, lo cierto es que concluye que en la jurisprudencia socioeconómica este margen de apreciación ha sido tradicionalmente amplio y que parece difícil que el TEDH se sustraiga a su papel subsidiario de los Estados para el que ya el propio análisis de la vulnerabilidad de ciertos grupos supone una interpretación expansiva del papel del TEDH.

¹⁷ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, App. No. 30696/09, 53 Eur. H.R. Rep. 2 (2011) (Sajó J. parcialmente coincidente y parcialmente disidente): “The above position is open to criticism and not only because of the over-broad concept of vulnerability and dependence. In order to avoid the undignified situation of alleged total dependency, the Court seems to require that the Greek State should handle applications within a reasonably short time and with utmost care — a requirement that I fully agree with — and/or that it should provide adequately for basic needs (a conclusion I cannot follow.) There seems to be only a small step between the Court’s present position and that of a general and unconditional positive obligation of the State to provide shelter and other material services to satisfy the basic needs of the “vulnerable”.

El debate sobre el margen de apreciación que deben tener los Estados para la adopción de medidas positivas se ha trasladado recientemente a otros ámbitos, como el cambio climático, sobre el que volveremos *infra*.

Aunque existe un debate doctrinal sobre los efectos jurídicos de los dictámenes de los órganos de tratados (SÁNCHEZ LAMELA, 2024; MONTESINOS, 2023), algunos pronunciamientos recientes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de Naciones Unidas han instado al Reino de España a proteger a personas vulnerables, fundamentalmente en relación con temas de vivienda. El Comité DESC es el órgano de expertos encargado de interpretar y evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en vigor desde 1976 y ratificado en 1977 por España. En particular, por su incidencia en legislación y jurisprudencia interna posterior tiene relevancia el Dictamen del 20 de junio de 2017 del Comité DESC relativo al derecho a la vivienda en el caso Ben Djazia *et al.* (también conocido como M.B.D. c. España). Se trata de un caso de lanzamiento por impago de alquiler de una habitación en la que convivía el demandante con sus hijos. El comité concluye que “la medida debe estar prevista por ley, debe realizarse como último recurso, las personas afectadas deben tener acceso a un recurso judicial efectivo en el que se dirima si la medida está debidamente justificada, debe existir una consulta genuina y efectiva con los afectados, no deben existir medios alternativos o medidas menos gravosas y las personas afectadas no deben quedar en una situación que constituya una violación de derechos humanos o que los exponga a ello” (BENITO, 2019: 592). En particular mencionan que esta última condición genera una obligación positiva que concierne al Estado si hay personas en situación de vulnerabilidad:

“En particular, los desalojos no deberían dar lugar a que los afectados queden sin vivienda. Por tanto, si no disponen de recursos para una vivienda alternativa, los Estados partes deberán adoptar todas las medidas necesarias para que en lo posible se les proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda. Los Estados partes deben prestar especial atención a los casos en que los desalojos afecten a mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad, así como a otros individuos o grupos que sufran discriminación sistémica o estén en una situación de vulnerabilidad”.

3.2. La vulnerabilidad como parámetro de principios: proporcionalidad y efectividad

La vulnerabilidad también se ha incorporado a la jurisprudencia como parámetro de control de principios como el de proporcionalidad o el de efectividad. Señalamos anteriormente como, en materia de vivienda y desahucios, el Tribunal Supremo exige una valoración específica de las circunstancias de vulnerabilidad concurrentes en el caso para enjuiciar la proporcionalidad de la medida (STS 1701/2020, de 10 de diciembre, desahucio de menores). En otros órdenes jurisdiccionales también se ha usado para examinar la proporcionalidad de la vigilancia encubierta por una sospecha fundada de robos de una empleada del hogar que atendía a una gran

dependiente especialmente vulnerable (STS 3160/2022 (sala de lo Social), de 22 de julio de 2022 - ECLI:ES:TS:2022:3160).

También en la jurisprudencia del TJUE el interés público de protección de personas vulnerables, en concreto de los consumidores vulnerables, ha sido usado para analizar el principio de efectividad. Desde la STJUE *Océano Editorial* “la adopción de un criterio claramente favorable a la tutela del consumidor (o si se prefiere, la adopción de una perspectiva interpretativa «socialmente orientada») trae consigo la aplicación de un grado más estricto de exigencia en la verificación del cumplimiento del principio de efectividad por parte de la norma procesal que se evalúa (CARMONA CONTRERAS, 2017: 316). Este caminaría en la dirección de atribuirle “una función positiva o transformadora, en virtud de la cual se exige a los Estados no sólo que existan medios de protección jurisdiccional, sino que, además, estos proporcionen una tutela adecuada” (*ibidem*, 315).

3.3. Vulnerabilidad y modulaciones del régimen jurídico aplicable a un sector del ordenamiento

La vulnerabilidad se erige también en condición para introducir excepciones a un régimen jurídico establecido. Generalmente modulando restricciones o fijando un tratamiento más laxo o favorable al establecido con carácter general para el conjunto de la ciudadanía. Esas modulaciones del régimen jurídico general vendrían a ser una manifestación del principio de igualdad material al tratar de forma diferenciada situaciones diferenciadas buscando reducir la brecha de desigualdad o atender a sus condiciones específicas.

A raíz de la pandemia hemos asistido a diversas manifestaciones de estas previsiones enfocadas a atender de forma específica a quien presenta vulnerabilidad(es). El propio Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 establecía excepciones a las limitaciones de movimiento (art.7.e) para la “asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables”. Las normas de desescalada contemplaron específicamente franjas horarias para las salidas de personas vulnerables.

En el marco de las medidas económicas para paliar los efectos de la Covid en el tejido social se aprobó la suspensión de los procedimientos de desahucio y de lanzamiento para hogares vulnerables sin alternativa habitacional en el Real Decreto-ley 11/2020 que fue sucesivamente prorrogado y actualmente sigue vigente por Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad .

La normativa que rige para la elaboración del Padrón municipal fue modificada en 2024 (Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero) para permitir integrar las Instrucciones técnicas sobre la gestión del padrón municipal de 2020 que facilitan el

empadronamiento, sobre todo de personas sin techo o que viven en infraviviendas, pero también de reclusos y víctimas de violencia de género. Se permite que las personas sinhogar o que habitan en infraviviendas puedan tener un “empadronamiento ficticio” (DOMÍNGUEZ, 2024) a fin de favorecer el cumplimiento de un requisito que se constituye con gran frecuencia en la primera barrera de entrada en el sistema de servicios sociales para los más vulnerables entre los vulnerables (MESA, 2020; NOGUEIRA, 2020).

Como hemos señalado anteriormente la vulnerabilidad también es una condición preferente para la tutela de derechos o, cuando menos, para la valoración específica de las circunstancias en materias como el derecho de asilo. El artículo 10 del Real Decreto 220/2022, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, fija una evaluación específica de las necesidades y una previsión de apoyos:

Artículo 10. Valoración de las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad durante su permanencia en el sistema de acogida de protección internacional.

1. La permanencia en el sistema de personas en situación de vulnerabilidad debe ir unida a una valoración específica de sus necesidades. Esta valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por la Secretaría de Estado de Migraciones y su gradación correspondiente, mediante la aplicación, por profesionales con capacitación específica, de indicadores relativos a la edad, el sexo, la discapacidad, la identidad de género, la orientación sexual, la situación familiar, el origen étnico, la nacionalidad, las condiciones en el país de origen u otros indicadores psicosociales y de relación con el entorno, y aquellos otros que determinen la existencia de una situación de excepcional vulnerabilidad y, en consecuencia, unas condiciones reforzadas de acogida.

2. La valoración de estos indicadores, basados en el seguimiento realizado durante la permanencia de la persona, que hayan puesto de manifiesto la existencia de una situación de vulnerabilidad, deberá registrarse tan pronto como se detecten, y esta información deberá comunicarse al responsable del recurso o centro, a fin de ofrecer las garantías y la ayuda necesaria o bien proponer la derivación a un centro en el que se atiendan las necesidades particulares.

En definitiva, sin pretensión de exhaustividad, la vulnerabilidad es un factor que frecuentemente flexibiliza el régimen jurídico aplicable a un determinado ámbito para poder atender de forma específica las necesidades de apoyo o los riesgos concretos que sufren las personas o grupos que se encuentran en esta situación.

3.4. Vulnerabilidad como condición para el acceso y conservación de prestaciones públicas y medidas de fomento

El debate conceptual sobre la vulnerabilidad presenta aristas, como he tratado anteriormente, pero hay un punto en el que existe coincidencia entre las distintas aproximaciones teóricas. La situación de fragilidad, sea esta inherente a (todas) las personas o condición coyuntural o estructural de ciertas personas o grupos, requiere una acción positiva de apoyo sea esta los “cuidados” dispensados por los lazos sociales o familiares o las prestaciones propias del Estado Social.

Esa vertiente de respuesta a la fragilidad es probablemente la primera manifestación o efecto jurídico que se detecta en la legislación que aborda la vulnerabilidad.

Apoyos mediante técnicas de información, formación y fomento diversas, prestaciones para corregir la situación de vulnerabilidad o implantación de servicios públicos dirigidos a estos grupos.

La vulnerabilidad opera como requisito para establecer medios de apoyo o ayudas (ej. Ingreso mínimo vital). De hecho, las alusiones crecientes a la vulnerabilidad en los textos legales de última hornada generalmente se circunscriben a introducir disposiciones genéricas que establecen mandatos de protección, información y fomento específicos para las personas con esta condición. Así, por poner algunos ejemplos, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación establece en su articulado que los planes y programas sobre servicios sociales procurarán la atención prioritaria de los grupos especialmente vulnerables, con especial atención a la situación de las mujeres y las niñas (art.16) o que las administraciones públicas favorecerán la información y accesibilidad a la justicia de los grupos especialmente vulnerables según las causas establecidas en esta ley (art. 19.2). Por su parte la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia fija la necesidad de medidas de apoyo en el ámbito educativo (art. 30), en el sanitario (art. 38) o en el de vivienda (Disp.ad. 2ª).

3.5. Condición para adaptaciones organizativas de los servicios públicos y los servicios privados esenciales

En los últimos tiempos es posible apreciar como normas, sentencias y medidas de autorregulación establecen disposiciones organizativas específicas para atender a colectivos vulnerables o flexibilizan el formalismo administrativo en atención a esa condición. La noción de *vulnerabilidad administrativa* (NOGUEIRA, 2020: 2023), entendida como aquella situación que sufrían personas en situación de exclusión o precariedad como consecuencia de un mal diseño organizativo, procedimental o normativo de las prestaciones o servicios que limitaban el disfrute efectivo de derechos sociales, también ha tenido un cierto recorrido¹⁸. Una vertiente procedimental del derecho de igualdad que podía poner en riesgo el despliegue de derechos y medidas sociales.

El activismo normativo reciente en materia de vivienda provoca que muchas de las normas autonómicas de vivienda contemplen precisamente servicios específicos de acompañamiento a las personas con riesgo de desahucio para la intermediación entre propietarios de inmuebles, entidades financieras e inversores privados según algunas disposiciones legales (p. ej., art. 16 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social en materia de vivienda en Extremadura, art. 69 de la Ley 18/2007, de 28

¹⁸ Esta noción ha tenido cierto eco en la doctrina y se ha utilizado en publicaciones por distintas autoras (Ranchordas, De la Sierra, Soriano...). <https://www.iconnectblog.com/bureaucracy-and-vulnerability-in-the-digital-administrative-state/> <https://agendapublica.es/noticia/18923/vulnerabilidad-administrativa-estado-social-digital> <https://www.uv.es/catedra-pagoda/es/actualidad/conferencia-riesgos-inteligencia-artificial-ambito-administrativo-1286053802801/Novetat.html?id=1286386183233>

de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña, art. 56 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia, Ley Foral de Navarra 22/2016, de 21 de diciembre). También servicios de apoyo integral para personas con todo tipo de problemas de vivienda (acceso, permanencia, calidad, suministro...). La Ley valenciana 2/2017, de 3 de febrero, regula los servicios de mediación social (art. 26) en materia de vivienda, pobreza energética y derechos de los ciudadanos en situación grave de necesidad por ejecución hipotecaria, problemas de arrendamiento urbano o por haber perdido su vivienda tras avalarla a un tercero. En términos más generales, la Ley 5/2018, de 19 de junio, de Vivienda de las Islas Baleares creó un Servicio de Apoyo a la Vivienda de acceso universal y gratuito (art. 32). Este ambicioso servicio de asesoramiento ofrecerá, como mínimo, apoyo social y, cuando proceda, asesoramiento jurídico y técnico especializado y personalizado (art. 33).

Como mencionamos *supra* el TS ha considerado que puede haber medios de prueba de la discapacidad alternativos a los certificados oficiales en una flexibilización del formalismo procedimental o documental de la administración a efectos fiscales (STS 837/2023, de 8 de marzo de 2023, sala de lo contencioso - ECLI:ES:TS:2023:837)¹⁹. “Porque no es posible soslayar que corresponde a la AEAT, como Administración

¹⁹ 4.- Porque la interpretación que postula la AEAT trasciende la perspectiva puramente procedimental tributaria o administrativa y compromete, seriamente, las posibilidades de defensa y el propio derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, del que goza todo contribuyente. En efecto, de postularse que, únicamente, a través de los referidos certificados y resoluciones pudiera considerarse acreditada la situación de discapacidad que justifica la aplicación del mínimo exento, en un eventual recurso contencioso-administrativo posterior, la tutela judicial del contribuyente quedaría reducida a la mera constatación de si tales certificados y resoluciones se presentaron; o, en su caso, a ciertos aspectos relacionados con su dimensión temporal o descriptiva. En efecto, la tesis del escrito de interposición comportaría una evidente restricción del derecho fundamental —que concierne a todos— a utilizar los medios de prueba pertinentes (art 24.2 CE), con relación a la existencia de una realidad —la discapacidad— respecto de la que la Administración está obligada a mostrar un decidido compromiso de protección y garantía.

— Porque no es posible soslayar que corresponde a la AEAT, como Administración Pública que es, un papel activo —podríamos decir, militante—, en la defensa y protección de las personas con discapacidad, como se infiere de nuestra Constitución, en particular, de su artículo 49, que conmina a la Administración a ampararlas “especialmente”. Evidentemente, no se trata de reconocer derechos sin sustento documental o probatorio alguno, cuya consecuencia comportaría, como denuncia el abogado del Estado, la vulneración del principio de igualdad en aplicación de la Ley. En efecto, en las específicas circunstancias del caso nos encontramos ante una tesis diferente, la ponderación de los documentos presentados por la contribuyente, ponderación que declinó la Administración y, en cambio, acometió la sala de instancia para justificar la aplicación del artículo 60 Ley IRPF. No se trata del reconocimiento automático de un derecho o beneficio, sino de una valoración de las circunstancias en un ámbito, el de las personas con discapacidad, en el que, en otras palabras, las de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de abril de 2009, Glor contra Suiza, núm. 13444/04, cabe exigir una ponderación o justo equilibrio entre la salvaguarda de los intereses de la comunidad y el respeto de los derechos y libertades de estas personas.

Cabe constatar, además, que el artículo 10.2 CE abre la puerta, decididamente, a vías de interpretación

basadas en instrumentos normativos internacionales, que son expresión de un consenso universal sobre la necesidad de avanzar en la protección social de las personas con discapacidad, como la invocada

Pública que es, un papel activo —podríamos decir, militante—, en la defensa y protección de las personas con discapacidad, como se infiere de nuestra Constitución, en particular, de su artículo 49, que conmina a la Administración a ampararlas “especialmente”. Evidentemente, no se trata de reconocer derechos sin sustento documental o probatorio alguno (...).”

En parecida dirección podemos mencionar varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en los últimos tiempos que han puesto de manifiesto la excesiva rigidez administrativa en materia de subvenciones sociales de diversa naturaleza. Las sentencias comentadas parecen apelar a una Administración más proactiva en la garantía de derechos que debería poner los medios necesarios para que sus comprobaciones no sean puramente mecánicas, estirando al máximo la posibilidad de aportar documentos justificativos en cualquier momento del procedimiento y la enmienda de problemas que puedan obstaculizar el acceso a las ayudas de personas que, objetivamente, entran en su ámbito de aplicación y que comparten su condición de colectivos protegidos (ej. STSJ GAL 3884/2019, STSJ GAL 2034/2022, STSJ GAL 762/2022). La apelación a abandonar un “excesivo rigor formalista” parece necesaria no sólo en la tramitación de los procedimientos y las garantías para los solicitantes sino en una modulación de la propia regulación de las convocatorias que se dirigen a atender emergencias sociales y a colectivos especialmente desfavorecidos.

En el sector privado, la presión de los afectados, unida a una amenaza de una regulación tuitiva por parte del gobierno, condujo al sector bancario a adoptar un decálogo autorregulatorio de medidas de atención preferente a las personas mayores en oficinas, cajeros y por teléfono.

3.6. Vulnerabilidad, obligaciones de servicio público de operadores privados y Estado garante

Un ámbito en el que podría discutirse si la vulnerabilidad es reducto o frontera del Estado social es en los sectores en que los procesos de privatización se han visto acompañados por el establecimiento de obligaciones de servicio público en opera-

Convención Internacional sobre los derechos de las personas con Discapacidad de la ONU, de 13 de diciembre de 2006 (...)

SEXTO.

Contenido interpretativo de esta sentencia y resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

De conformidad con el artículo 93.1 LJCA, en función de lo razonado precedentemente, procede declarar lo siguiente:

Atendiendo a las circunstancias específicas del caso, con la finalidad de aplicar el mínimo por discapacidad del artículo 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el grado de discapacidad resultará acreditado mediante la aportación del correspondiente certificado o resolución, expedidos por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de las comunidades autónomas, a los que se refiere el art 72 del Reglamento del impuesto, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar cualquier otro medio de prueba admitido en derecho, como aquí ha ocurrido”.

dores económicos privados. La “externalización del Estado social”, radiografiada con acierto por GARCÍA-ANDRADE (2024), podría analizarse como un fracaso o desestimio del Estado de bienestar; la renuncia o imposibilidad de ofrecer desde lo público un marco nivelador de las condiciones de vida en ciertos servicios esenciales. También puede analizarse como una nueva frontera —una pica en Flandes— del Derecho público en las condiciones de ejercicio de actividades privadas para asegurar prestaciones para todos, con un nivel de calidad suficiente y asequibles.

El bono social eléctrico²⁰, los servicios de atención a la discapacidad o las condiciones tarifarias específicas para “personas con necesidades sociales especiales”²¹ en materia de telefonía, serían ejemplos de esto. Más recientemente varias leyes autonómicas de vivienda y la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, declaran la provisión de vivienda un servicio de interés general a fin de hacer recaer sobre determinados agentes privados medidas constrictivas de protección del acceso a la vivienda singularmente de colectivos vulnerables. Una externalización del Estado social que podría entenderse que vehiculiza la eficacia horizontal de los derechos fundamentales (QUINTIÁ, 2022: 148).

3.7. Obligaciones de protección en el Derecho privado de contratos

En el Derecho privado de contratos la vulnerabilidad ha tenido algún papel históricamente para limitar la autonomía de la voluntad. Así la Ley de 1908 que regula la usura, todavía vigente, establece la nulidad de los préstamos usurarios que se aprovechen de la “situación angustiosa, de su inexperiencia o de lo limitado de sus facultades mentales”²². Además de ese efecto contractual al prestamista se le impondrá como “corrección disciplinaria” una multa²³. En el Derecho civil catalán la noción de ventaja injusta permite rescindir contratos de compraventa u onerosos si diversas condiciones de vulnerabilidad (económica, dependencia, inexperiencia, necesidad imperiosa) colocan en una posición de desventaja clara a una de las partes²⁴.

²⁰ 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.

²¹ Art. 27 Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

²² Ley de 23 de julio de 1908 sobre nulidad de los contratos de préstamos usurarios.

Artículo 1. Será nulo todo contrato de préstamo en que se estipule un interés notablemente superior al normal del dinero y manifiestamente desproporcionado con las circunstancias del caso o en condiciones tales que resulte aquel leonino, habiendo motivos para estimar que ha sido aceptado por el prestatario a causa de su situación angustiosa, de su inexperiencia o de lo limitado de sus facultades mentales.

²³ <https://cincodias.elpais.com/legal/2025-04-18/una-sentencia-pionera-multa-a-una-financiera-por-reincidir-en-prestamos-usurarios.html>

²⁴ Artículo 621-45. Ventaja injusta.

El contrato de compraventa y los otros de carácter oneroso pueden rescindirse si, en el momento de la conclusión del contrato, una de las partes dependía de la otra o mantenía con ella una relación especial de confianza, estaba en una situación de vulnerabilidad económica o de necesidad imperiosa, era

Más recientemente es en un ámbito del Derecho donde las fronteras entre el Derecho público y el Derecho privado se desdibujan, el Derecho de consumo, donde nace en el Derecho de la UE²⁵ una categoría, la de “consumidor vulnerable” (art. 5.3 Directiva 2005/29/CE 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), cuyos efectos concretos van a depender en gran medida de lo que fijen normas reglamentarias o sectoriales²⁶. El concepto que figura en el art.3.2 del Texto refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios (TRLUCU) es un concepto dinámico (CÁMARA, 2022) puesto que como indica la Exposición de motivos “una persona puede ser considerada vulnerable en un determinado ámbito de consumo, pero no en otros. Además, esa condición de vulnerabilidad podrá variar a lo largo del tiempo según puedan hacerlo las condiciones que la determinan, tanto las de tipo personal como las sociales o de contexto”.

En cuanto a los efectos de esta categoría el art. 8.2 TRLUCU indica que sus derechos «gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso», como ha sucedido a raíz de la COVID en las normas de protección para personas vulnerables incapaces de cumplir sus compromisos económicos en materia de vivienda, préstamos, etc. Las modificaciones que introduce el Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica en el TRLUCU en diversos artículos establecen fundamentalmente obligaciones reforzadas de información (art. 17.3, 18.2, 19.6, 20.2, 43.c, 60.1).

Las obligaciones de protección reforzadas de operadores privados ante personas vulnerables pueden, incluso, superponerse a los actos contrarios a los intereses de estas adoptados por quienes ejercen su tutela. Así se lo concluye por el Tribunal Supremo (STS 4793/2024, de 7 de octubre de 2024, Sala de lo Civil - ECLI:ES:TS:2024:4793) ante el desvío de fondos de la persona vulnerable por sus padres para abonar unas deudas.

“En este contexto, incumbe a la entidad financiera en que se encuentra depositado el dinero de personas vulnerables, como son las personas con discapacidad, una especial diligencia para detec-

incapaz de prever las consecuencias de sus actos, manifiestamente ignorante o manifiestamente carente de experiencia, y la otra parte conocía o debía conocer esta situación, se aprovechó de ello y obtuvo un beneficio excesivo o una ventaja manifiestamente injusta.

²⁵ La noción de consumidor vulnerable figura también en la legislación sobre la publicidad engañosa (Directiva 2006/114), en el sector energético (Directiva 2009/72) o en el considerando 34 de la Directiva 2011/83 sobre derechos de los consumidores.

²⁶ 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. art.5. 3. Las prácticas comerciales que puedan distorsionar de manera sustancial, en un sentido que el comerciante pueda prever razonablemente, el comportamiento económico únicamente de un grupo claramente identificable de consumidores especialmente vulnerables a dichas prácticas o al producto al que se refieran, por padecer estos últimos una dolencia física o un trastorno mental o por su edad o su credulidad, deberán evaluarse desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo. Ello se entenderá sin perjuicio de la práctica publicitaria habitual y legítima de efectuar afirmaciones exageradas o afirmaciones respecto de las cuales no se pretenda una interpretación literal.

tar fraudes y abusos, también de los representantes legales, con la consiguiente responsabilidad cuando no solo no los impide sino que incluso ella misma, conociendo el origen del dinero, admite a su favor el pago de deudas de terceros con dinero de la persona con discapacidad, obteniendo a su costa un beneficio que carece de causa, pues Leandro no era deudor de la entidad financiera en la que tenía depositado el dinero percibido en concepto de indemnización.

No hay que olvidar que la demanda se interpone por los padres, con autorización judicial, como representantes legales, pero demandante es Leandro, que tenía depositado el dinero en la entidad demandada quien, con incumplimiento de los deberes de custodia de los fondos de un cliente vulnerable por razón de su discapacidad, obtuvo un beneficio al amparo de una actuación del representante legal a pesar de conocer que excedía de sus facultades representativas. (...)

En consecuencia, estimamos el tercer motivo del recurso de casación y por las mismas razones estimamos el recurso de apelación de la parte actora y la demanda contra Banco Sabadell S.A., a quien condenamos a devolver a Leandro la cantidad de 58 620,15 €, con los intereses legales desde la fecha de cada abono. Dada la firmeza de la condena a Atapuerca Park S.L. a abonar esta misma cantidad, la responsabilidad frente a Leandro de ambas entidades será solidaria.

El Juzgado de Primera Instancia n.º 7 de Burgos, que en virtud de sentencia 423/2009, de 17 de septiembre, declaró la incapacidad de Leandro y prorrogó la patria potestad de los padres (o el que sea competente en la actualidad), deberá adoptar las medidas oportunas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2021, de 2 de junio, para evitar el riesgo de nuevas actuaciones de administración abusiva”.

3.8. Las nuevas vulnerabilidades y la evaluación de riesgos específicos

La asociación de la vulnerabilidad a una condición o situación de las personas o grupos de personas ha llevado a que la mayoría de los usos jurídicos se refieran al ámbito de las políticas sociales. Sin embargo, entroncando con la idea de riesgo y dificultad de adaptación a este que estaba en el origen de este concepto existen otras vulnerabilidades que tienen más que ver con los riesgos tecnológicos y la necesidad de evaluar con especial cuidado su impacto en personas o ecosistemas caracterizados por su mayor fragilidad. Podemos encontrar ejemplos en la legislación de aguas o de protección de especies en los que la información científica disponible —la evaluación de riesgos— determina la declaración de vulnerabilidad y desencadena una obligación de planificación y adopción de medidas de protección (tempranamente en la designación de zonas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos o como categoría previa al riesgo de extinción en el Catálogo Español de Especies Amenazadas)²⁷.

Más recientemente, la vulnerabilidad climática o la vulnerabilidad ante los riesgos de la IA (Reglamento (UE) 2024/1689 en materia de IA, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética) se conforman como nuevos ámbitos de expansión de este concepto multiusos, fundamentalmente como un aspecto determinante para evaluar riesgos específicos con aportación de conocimiento

²⁷ Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (derogado). Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

específico en los procesos de toma de decisiones públicas y, en su caso, la prohibición de prácticas especialmente lesivas.

De hecho, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética usa con relativa profusión el concepto de vulnerabilidad —de las personas, los ecosistemas y los territorios— para disponer la necesidad de una evaluación reforzada y obtención de información específica de los impactos del cambio climático en planes, mapas e informes de distinto signo (art. 17, 18, 19, 24, 25, 27, 28).

La especial vulnerabilidad climática, entendida como la posibilidad de experimentar perjuicios significativos en la vida o la salud, determinaba también la sentencia pionera del TEDH sobre las obligaciones positivas de actuación de los estados frente al cambio climático (STEDH de abril de 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*). El reconocimiento de *locus standi* en virtud de su condición de “víctima” al amparo del art.34 del CEDH, evitó la consideración del asunto como una acción popular excluida por el convenio²⁸. Es precisamente la vulnerabilidad acreditada la que diferencia la diferente suerte en el asunto conocido popularmente como de “las abuelas suizas” entre una serie de reclamantes individuales para las cuales el TEDH no considera acreditado un daño cualificado de la suficiente entidad en su salud por los efectos del cambio climático, inadmitiendo su demanda. En cambio, en el caso de la asociación, a pesar de la restrictiva valoración del *locus standi* colectivo, entiende que existe legitimación debido a la edad avanzada de sus miembros en la cual la evaluación de riesgos y la ciencia confirman las repercusiones en su salud de episodios climáticos extremos y también por su actividad filoclimática acreditada. El TEDH evalúa esas condiciones específicas de vulnerabilidad a los riesgos climáticos para limitar la deferencia en relación con las obligaciones positivas de actuación de los estados. La sentencia determina que existen obligaciones positivas

²⁸ STEDH de abril de 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*. “487. In sum, the Court finds that in order to claim victim status under Article 34 of the Convention in the context of complaints concerning harm or risk of harm resulting from alleged failures by the State to combat climate change, an applicant needs to show that he or she was personally and directly affected by the impugned failures. This would require the Court to establish, having regard to the principles concerning issues of proof set out in paragraphs 427 to 430 above, the following circumstances concerning the applicant’s situation:

the applicant must be subject to a high intensity of exposure to the adverse effects of climate change, that is, the level and severity of (the risk of) adverse consequences of governmental action or inaction affecting the applicant must be significant; and

there must be a pressing need to ensure the applicant’s individual protection, owing to the absence or inadequacy of any reasonable measures to reduce harm.

488. The threshold for fulfilling these criteria is especially high. In view of the exclusion of *actio popularis* under the Convention, as discussed in paragraphs 483 to 484 above, whether an applicant meets that threshold will depend on a careful assessment of the concrete circumstances of the case. In this connection, the Court will have due regard to circumstances such as the prevailing local conditions and individual specificities and vulnerabilities. The Court’s assessment will also include, but will not necessarily be limited to, considerations relating to: the nature and scope of the applicant’s Convention complaint, the actuality/remoteness and/or probability of the adverse effects of climate change in time, the specific impact on the applicant’s life, health or well-being, the magnitude and duration of the harmful effects, the scope of the risk (localised or general), and the nature of the applicant’s vulnerability”.

de actuar por los estados en las cuales existe un margen de apreciación más limitado en cuanto a la fijación de objetivos y más amplio para la elección de medios. Esto conduce a entender violado el artículo 8 del convenio, actualizando la jurisprudencia abierta por el Caso López Ostra en los años 90.

Por su parte, en el Reglamento UE sobre inteligencia artificial se prohíben determinadas prácticas de IA (art. 5.1.b) en atención a la vulnerabilidad social, económica o física de una persona o grupos de personas.

b) la introducción en el mercado, la puesta en servicio o la utilización de un sistema de IA que explote alguna de las vulnerabilidades de una persona física o un determinado colectivo de personas derivadas de su edad o discapacidad, o de una situación social o económica específica, con la finalidad o el efecto de alterar de manera sustancial el comportamiento de dicha persona o de una persona que pertenezca a dicho colectivo de un modo que provoque, o sea razonablemente probable que provoque, perjuicios considerables a esa persona o a otra;

También en este ámbito la tensión universalista/particularista se adivina en las críticas a la regulación europea de la IA. DÍAZ (2025: 44) saluda la mención a otras situaciones sociales y económicas, pero advierte que la prohibición acotando los factores discriminatorios a la edad y la discapacidad, desde una perspectiva de protección de los derechos fundamentales, es limitada y olvida “la situación vulnerable en que todos los individuos, con independencia de su situación personal pueden encontrarse por el simple hecho de interactuar con esos sistemas de IA”. REBREAN y MALGIERI (2025) proponen que en el contexto de la IA la vulnerabilidad se entienda como el mayor riesgo para los derechos fundamentales resultante de situaciones de desequilibrio de poder (que dependen de los contextos socio-tecno-históricos-políticos-económicos) y los niveles personales o estructurales de resiliencia.

4. LA VULNERABILIDAD EN EL ESTADO SOCIAL EN CAMBIO. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El recorrido realizado hasta ahora muestra que tanto conceptualmente, como en el abanico de usos jurídicos de la vulnerabilidad se encuentra latente una discusión sobre los sujetos obligados a proteger de los riesgos a las personas o colectivos vulnerables y sobre si un enfoque universal (todos somos vulnerables) o particular/grupal (discapacidad, edad, migrantes...) permite alcanzar mejor el ideal de igualdad o justicia social.

¿Podría afirmarse que el progresivo acento en los derechos o prestaciones sociales para los vulnerables significa que nuestro Estado de bienestar ha renunciado a la universalidad de los derechos y prestaciones sociales y se va a limitar a regular derechos *de minimis* para colectivos o personas especialmente desfavorecidos? Este acento en la vulnerabilidad ¿es coherente con la aspiración de universalidad de los derechos — sólo alcanzada realmente en España en educación y sanidad—, que seguiría vigente, o bien se está consolidando *de iure* la situación *de facto* previa que es la de un Estado social limitado con políticas sociales asistencialistas enfocadas a los más desprotegi-

dos? ¿Cómo encaja en esa lectura con la redefinición de las obligaciones de los sujetos privados a los que el Estado garante encomienda la satisfacción de necesidades básicas (GARCÍA ANDRADE, 2025)? En parte, este concepto en auge revive debates que ya estaban presentes en Forsthoff —qué prestaciones para la procura existencial, quién está obligado, qué exigibilidad es posible— (MAGALDI, 2020: 171-172).

En línea con la jurisprudencia de los tribunales internacionales o de los informes de comités internacionales de derechos humanos los “nuevos derechos sociales” parecen enunciarse cada vez más como derechos de grupos vulnerables que en clave universal. En cierta medida, parecería que las únicas obligaciones de medios jurídicamente exigibles son aquellas que tocan el núcleo duro de la dignidad humana singularmente cuando afectan a personas o colectivos especialmente frágiles. Pero, por otra parte, también se observa un aspecto expansivo —un efecto horizontal de los derechos— en que este núcleo resistente del Estado social se extiende más allá de la órbita de las administraciones públicas configurando obligaciones prestacionales en operadores privados (ej. obligaciones de servicio universal de servicios económicos de interés general) o atenuando las reglas de la autonomía de la voluntad y libertad de pactos en el Derecho privado.

Esta hipótesis enlaza, además, con el debate de más o menos Estado o más o menos derechos sociales y para qué sujetos, así como con la amplia literatura sobre la transformación del Estado de Bienestar en un contexto de emergencia de nuevos riesgos sociales (DEL PINO y SUBIRATS, 2021). Además, permite adivinar la línea de relativización de la *summa divisio* entre Derecho público y privado (VELASCO CABALLERO, 2014) porque lo que parece ser un Estado social enfocado a las situaciones de vulnerabilidad traspasa una parte de esas obligaciones de cuidado y prestacionales a agentes privados cualificados que prestan servicios económicos de interés general (GARCÍA ANDRADE, 2025). Con los riesgos que advierte VAQUER (2025) de que ese traslado a sujetos privados de la procura existencial pueda “desplegarse de forma desigual, máxime cuanto más se extienda su ámbito subjetivo, material y temporal de aplicación”. De hecho, ese traslado de obligaciones de cuidado a operadores privados es necesariamente contradictoria con la idea de universalidad.

La vulnerabilidad parece convertirse en un punto de intersección entre la garantía del Estado Social y la del Estado de Derecho. En el contexto de la discusión sobre los suelos mínimos o la (ir)reversibilidad de los derechos sociales (PONCE, 2013), la garantía del derecho a la vida o a la dignidad de la persona parecen los límites infranqueables para los recortes o las medidas de gravamen, pero el Derecho a través de las normas, las sentencias o los dictámenes internacionales actúa fundamentalmente cuando afecta a personas/grupos vulnerables. Un análisis del diseño de las prestaciones sociales de emergencia o de la jurisprudencia que enfrenta la protección de derechos de libertad (propiedad, inviolabilidad del domicilio, intimidad) con la protección social (desahucios, inmisiones ambientales, protección de migrantes) revela como la condición de vulnerabilidad es el elemento determinante para regulaciones incisivas que generan obligaciones en sujetos privados o limitan sus derechos para proteger a otros.

De forma gráfica se enuncia esta deriva: “*Adieu* a los análisis en términos de autonomía y de igualdad de derechos y *vive* a aquellos que enfatizan la dependencia en las relaciones y en la igualdad diferenciada, no universalista” (BURGORGUE-LARSEN, 2024: 122).

Tanto el enfoque universalista/igualitarista (todos somos frágiles), como el enfoque de protección de los “particularmente vulnerables” tienen consecuencias prácticas y limitaciones. Por un lado, la actuación para corregir la vulnerabilidad universalista puede no conseguir la igualdad material, por el otro la focalización en vulnerabilidades específicas mal diseñada puede tener los resultados negativos que se han señalado (estigmatización, limitación en el alcance, etc.) (VERZA, 2022., 224).

5. BIBLIOGRAFÍA

- María Xosé AGRA, “Vulnerabilidad; injusticias y cuidados” en Margarita Boladeras, *Bioética. Justicia y vulnerabilidad*, Barcelona, 2013, Proteus
- María Antonia ARIAS MARTÍNEZ, Pablo RIQUELME VÁZQUEZ (dirs.) y Andrés VILAS VILLAMARÍN (coord.), *Juventud y derechos fundamentales: las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable*, Aranzadi, 2024.
- M. Ángeles BARRÈRE UNZUETA, “¿Vulnerabilidad vs. Subdiscriminación? Una mirada crítica a la expansión de la vulnerabilidad en detrimento de la perspectiva sistémica | Martha A. Fineman and legal equality: Vulnerability vs. Subdiscrimination?”, *Cuadernos Electrónicos De Filosofía Del Derecho*, 2016, (34), 17–34. <https://doi.org/10.7203/CEFD.34.8927>
- J.C. BENITO SÁNCHEZ, “Los pronunciamientos del Comité DESC sobre el derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas” *Lex Social*, 9 (2), 2019, 583-607. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4228>.
- Julinda BEQIRAJ, *Access to Justice for Vulnerable Groups: “Strengthening the efficiency and quality of the judicial system in Azerbaijan*. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2020, <https://rm.coe.int/access-to-justice-for-vulnerable-groups-in-azerbaijan-eng/1680a31544>.
- Samantha BESSON, “La vulnérabilité et la structure des droits de l’homme. L’exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme” en BURGORGUE-LARSEN, L. (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, 2014, ed. Pedone.
- Andrea BRODERICK, Jennifer SELLIN (ed.), *Socio-economic rights, inequalities and vulnerability in times of crises. Building back better*, 2024, Edgar Elgar.
- Andrea BRODERICK, Jasper KROMMENDIJK, “EU social rights in a (post)pandemic era: peering through the lens of disability and vulnerability”, en Andrea BRODERICK, Jennifer SELLIN (ed.), *Socio-economic rights, inequalities and vulnerability in times of crises. Building back better*, 2024, Edgar Elgar.
- Kate BROWN, “Vulnerability’: Handle with Care”, *Ethics and Social Welfare*, 2011, 5(3), 313–321. <https://doi.org/10.1080/17496535.2011.597165>
- Laurence BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, 2014, ed. Pedone.
- Laurence BURGORGUE-LARSEN, “La vulnerabilidad comprendida desde la filosofía, la sociología y el derecho. De la necesidad de un diálogo interdisciplinario”, *Revista Del Posgrado En Derecho De La UNAM*, (1), 2019, 12. <https://doi.org/10.22201/fder.26831783e.2014.1.26>
- Judith BUTLER, *El género en disputa: feminismo y la subversión de la identidad*, 2001, Paidós.
- Judith BUTLER, *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Madrid, 2007, Traficantes de Sueños
- Judith BUTLER, “Vulnerabilidad corporal, coalición y la política de la calle”, *Nómadas* (Col), núm. 46, abril, 2017, pp. 13-30, Universidad Central Bogotá, Colombia.

- Sergio CÁMARA LAPUENTE, “Artículo 3. Conceptos de consumidor y usuario y de persona consumidora vulnerable” en Cañizares, Ana (dir.) *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, 2022, Tirant lo Blanch
- Ana María CARMONA CONTRERAS, “La construcción por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de un estándar común de protección de derechos del consumidor en los procedimientos de ejecución hipotecaria”, *Teoría y realidad constitucional*, 2017, nº 39.
- María Vittoria CATANZARITI, “The juridification of vulnerability in the European legal culture”, *Oñati Socio-Legal Series*, 2022, 12(6), pp. 1391–1416. doi: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1314.
- Adriana CAVARERO, *Horrorismo. Nombrando la violencia contemporánea*, Barcelona, 2009 Anthropos.
- Alyson COLE, “All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique”, *Critical Horizons*, 2016, 17:2, 260-277, <http://dx.doi.org/10.1080/14409917.2016.1153896>
- Lorenzo COTINO HUESO, Vulnerabilidad y colectivos vulnerables en el derecho: ¿quiénes son y cómo se definen? *Blog de la Revista Catalana de Dret Public*, 2024, <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2024/12/18/vulnerabilidad-y-colectivos-vulnerables-en-el-derecho-quiénes-son-y-como-se-definen-lorenzo-cotino/>.
- Susana DE LA SIERRA, “Las ciudades adjetivadas”, *RGDA*, 2020, nº 55.
- Eloísa DEL PINO, Joan SUBIRATS (eds.), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales*, Madrid, 2021, INAP
- Gustavo Manuel DIAZ GONZÁLEZ, “Prohibited artificial intelligence practices”, en Alejandro HUERGO LORA, (Ed.), Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (Coord.), *The EU regulation on Artificial Intelligence: A commentary*, Wolters Kluwer/ CEDAM, 2025.
- Silvia DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, 2018.
- Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN, “El empadronamiento de personas sin hogar o en infraviviendas. Novedades de la reforma del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de febrero de 2024”, 2024, <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-empadronamiento-de-personas-sin-hogar-o-en-infraviviendas-novedades-de-la-reforma-del-reglamento-de-poblacion-y-demarcacion-territorial-de-febrero-de-2024/>
- Begoña LEYRA FATOU, Marta CARBALLO DE LA RIVA, Gender, vulnerabilities and resilience: a critical approach to the Spanish case. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 2024, 9(2), 02-30. doi: <https://dx.doi.org/10.17979/arief.2024.9.2.9750>
- Martha Albertson FINEMAN, “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition” *Yale Journal of Law & Feminism*, Vol. 20, No. 1, 2008, Emory Public Law Research Paper No. 8-40, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1131407>.
- Martha Albertson FINEMAN, *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, 2004, The New Press.
- Martha Albertson FINEMAN, “Vulnerability and Social Justice”, *Valparaiso University Law Review*, 2019, [online], 53(2), 341–369. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3352825>
- Jane FREEDMAN, “The uses and abuses of “vulnerability” in *EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy?*; *Papeles del CEIC*, vol. 2019/1, 2018, papel 204, 1-15. <http://dx.doi.org/10.1387/pceic.19525>.
- Jorge GARCÍA-ANDRADE, “Vulnerabilidad y externalización del Estado Social”, en Belén PORTA PEGO (ed.) *La externalización del Estado social*. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales (Monografías Jurídicas). 2024, doi:10.37417/externalizacion-del-Estado-social.
- Robert GOODIN, “Vulnerabilities and Responsibilities: An Ethical Defense of the Welfare State.” *The American Political Science Review*, vol. 79, no. 3, 1985, pp. 775–87. *JSTOR*, <https://doi.org/10.2307/1956843>.
- Dimitris KAGIAROS, “Vulnerability as a path to a ‘social minimum’? An analysis of ECtHR jurisprudence”, en T. KOTKAS, I. LEIJTEN, & F. PENNING (Eds.), *Specifying and Securing a Social Minimum in the Battle Against Poverty* (245-260), Hart Publishing, 2019.
- Nina A. KOHN, “Vulnerability Theory and the Role of Government”, *Yale Journal of Law & Feminism*, Vol. 26, No. 1, 2014, <https://ssrn.com/abstract=2562737>.

- MariaCaterina LA BARBERA, “La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, 62, 235-257. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.62.07>.
- Marta LOIS GONZÁLEZ, María DE LA FUENTE, “Teoría política y cuarta ola feminista” en Alba ALONSO ÁLVAREZ, Marta LOIS GONZÁLEZ, *Género y política: nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista*, Tirant lo Blanch, 2022.
- Florencia LUNA, “Elucidating the Concept of Vulnerability: Layers Not Labels.” *International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*, vol. 2, no. 1, 2009, pp. 121–39. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/40339200>.
- Catriona MACKENZIE, Wendy ROGERS, Susan DODDS (eds), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Studies in Feminist Philosophy, New York, Oxford University Press, 2013, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199316649.001.0001>.
- Nuria MAGALDI, “El concepto de procura existencial (Daseinsvorsorge) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la administración pública”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2020, Vol. 1, DOI: 10.37417/RPD/vol_1_2020_30
- Sara MESA, *Silencio administrativo. La pobreza ante el laberinto burocrático*, Anagrama, 2019.
- Dolores MORONDO TARAMUNDI, ¿Un nuevo paradigma para la igualdad? La vulnerabilidad entre condición humana y situación de indefensión | A new paradigm for equality? Vulnerability as human condition and as a state of defencelessness. *Cuadernos Electrónicos De Filosofía Del Derecho*, 2016, (34), 205–221. <https://doi.org/10.7203/CEFD.34.8916>
- Carmen MONTESINOS PADILLA, “El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2023, 127, 49-80. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.127.02>
- Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda” en Natalia PALEO MOSQUERA, *Gente sin casa, casas sin gente*, Tirant lo Blanch, 2020.
- Martha C. NUSSBAUM, “Political Animals: Luck, Love, and Dignity”, *Metaphilosophy*, 1998, 29 (4) 273-287
- Begoña OTERO, “AI for Good: La idea de la vulnerabilidad humana en tela de juicio”, *Blog Odiseia*, 2024, Disponible en: <https://www.odiseia.org/post/ai-for-good-la-idea-de-la-vulnerabilidad-humana-en-tela-de-juicio-1>.
- Lourdes PERONI, Alexandra TIMMER, “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, October 2013, Pages 1056–1085, <https://doi.org/10.1093/icon/mor042>.
- Juán José PIERNAS LÓPEZ, “Public services and disability”, en Delia Ferri, Andrea Broderick, *Research handbook on EU disability*, Edwar Elgar, 2021.
- Andrei QUINTIÁ PASTRANA, “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2022, vol.6.
- Juli PONCE SOLÉ, *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, 2013, INAP.
- Sofía RANCHORDAS, “Empathy in the Digital Administrative State”, *Duke Law Journal*, 2021, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3946487>
- Maria-Lucia REBREAN, Gianclaudio MALGIERI, “Vulnerability in the EU AI Act: building an interpretation”, en *Proceedings of the 2025 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '25)*. Association for Computing Machinery, 2025, New York., <https://doi.org/10.1145/3715275.3732133>
- Andrea ROMANO, “Vulnerability assessment as an instrument to enhance liberty and equality of aliens? A first balance of the ECtHR’s approach in the field of migration and asylum” en *Aliens Before the European Court of Human Rights: Ensuring Minimum Standards of Human Rights Protection*. Brill Academic Publishers. 2021.
- Ana SÁNCHEZ LAMELAS, “Los dictámenes de los comités de expertos de Naciones Unidas y la responsabilidad del Estado”, *RAP*, 2024, n° 224.

- Bryan S. TURNER, *Vulnerability and Human Rights*, Pennsylvania State University Press, 2021
- Gianfrancesco ZANETTI, *Filosofia della vulnerabilità: Percezione, discriminazione, diritto*. Rome, 2019, Carocci.
- Deden RUKMANA, D., “Vulnerable Populations”, Alex C. MICHALOS (ed.) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Springer, Dordrecht, 2014, https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_3184.
- Mónica VALCÁRCEL BUSTOS, “Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables: sanidad, vivienda y derechos fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, 2018, 111, págs. 341-372. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.111.2018.10>
- Marcos VAQUER CABALLERÍA, “¿A cada necesidad un derecho? Sobre la versatilidad de los derechos sociales”, *Anuario de la Facultad de Derecho UAM*, 2025.
- Francisco VELASCO CABALLERO, *Derecho público más Derecho privado*, Marcial Pons, 2014.
- Annalisa VERZA, “Vulnerability, justice and care”, *Oñati Socio-Legal Series*, 2022, 12(1), pp. 211–230. doi: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1254
- Paul VERON, Benoît EYRAUD, Arnaud BEAL (dirs.), *Vulnérabilités et accès au(x) droit(s). Etudes de cas socio-juridiques*, Presses Universitaires de Rennes, 2024.