

Historia breve de la evolución de la protección a los consumidores en la CEE ()*

JOSÉ EUGENIO CASTAÑEDA MUÑOZ

Profesor Titular de Derecho Civil.
E.U. de Estudios Empresariales.
Universidad Complutense de Madrid

El tema que se va a abordar en esta charla es un tema amplio, tan amplio como pueda serlo el propio mercado; poliédrico e interconectado con otras políticas y libertades de las *comunidades europeas* y, aunque pueda parecer lo contrario, joven.

En los minutos que siguen, me propongo contarles la historia de la evolución que en las *comunidades* ha tenido este tema. Explicar cuáles sean las líneas actuales de actuación comunitaria sobre la *política de protección a los consumidores*, y concluiremos precisando el grado de cumplimiento, en algún tema concreto, de la obligación que tienen los estados miembros de las comunidades de adaptar su Derecho al Derecho comunitario.

Por extraño que pueda parecer, en los *Tratados de las Comunidades*, no aparecía formulada en ningún sitio la figura del consumidor como una figura importante en la regulación del mercado y merecedora por ende de una consideración especial, en cuanto a su articulación y protección. Bien es verdad, que si se recogen menciones expresas sobre «los consumidores», siendo éstas de carácter incidental.

En efecto, en los tratados e la CECA, se nos habla en su artículo 3.b de los *usuarios* del mercado común, siendo éste incompatible con las medidas y prácticas discriminatorias entre los mismos, como sentencia el artículo 4.b del mismo tratado.

(*) Ponencia presentada al II Congreso Regional de Consumidores, celebrado en Valladolid, en noviembre de 1991.

Por otra parte, en el *Tratado de Roma*, en su artículo 39, y con motivo de trazar los objetivos de la PAC se nos habla de «asegurar precios razonables en la distribución de los *consumidores*».

O en el artículo 85 al hablar de la regulación de la competencia se indica que los acuerdos entre empresas serán válidos siempre que «contribuyan a promover el progreso técnico económico, reservando en todo caso a los usuarios una parte equitativa del *provecho que resulte de tales acuerdos*».

Hay que mencionar, también en tema de competencia, como en el artículo 86.b se considera como práctica abusiva «limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los *consumidores*». Llamó la atención sobre el hecho de que estas dos menciones se encuentren en sede de política de competencia, aspecto éste que es importante por lo que luego se verá.

Esto no obstante, hay quién ha intentado buscar un apoyo normativo a la política de protección a los consumidores en declaraciones generales como puedan ser las palabras del *preámbulo del Tratado de Roma*, que tratan de la mejora constante de las condiciones de vida de sus pueblos, mejora que también se recogía en el artículo 3.e del Tratado de la CECA; o en el artículo 2 del *Tratado de Roma* en donde se refiere la misión que tiene la comunidad de *promover una elevación acelerada del nivel de vida*. Misión que figura asimismo en el tratado de la CECA en su preámbulo.

Ciertamente este *apoyo normativo*, que se intenta hacer por parte de la doctrina, tiene una base excesivamente débil. Pero además, hay razones, de diversos tipos que avalan el sentido contrario, a saber; razones de *lege data*: es significativo el que el propio *Tratado de Roma*, cuando habla, en el artículo 193, de los colectivos que representarían a las fuerzas sociales en el Comité Económico y Social, no mencione para nada a consumidores y usuarios. Razones de *política económica* como son las que se derivan de la propia configuración del sistema económico de aquel momento, esto es un sistema de economía de mercado, o mejor digamos un sistema demoliberal de economía de mercado, que está resurgiendo del desastre bélico. El consumidor en este sistema, tiene una simple valoración: compra bienes y servicios. No es necesario crear ningún sistema especial para su protección ya que ésta se dará por el mero hecho de que entren en juego los mecanismos de mercado. Así la puesta en funcionamiento de las libertades e circulación de mercancías, personas y servicios, libertad ésta que optimizará su distribución, y de la libre competencia en el mercado, permitirá, junto con un diseño en líneas generales de la oferta a través de las *políticas comunitarias*, agrícola, de comercio, etcétera, la posibilidad de elección entre un mayor número de bienes y servicios con unos precios competitivos.

Me parece difícil mantener que en la mente de los fundadores de la Comu-

nidad Económica Europea, Adenauer, DeGaulle, Schuman, Monet, Spaak, entre otros, cuando se habla de mejora constante de nivel de vida, se esté pensando en proteger a los consumidores, categoría inexistente en el momento de la firma de los tratados. ¿No se estará, por el contrario, dando una inyección de optimismo, manifestando una voluntad de superación de las contingencias bélicas, para que sean vencidos los racionamientos y otras privaciones? ¿De qué otra manera puede interpretarse esa mejora constante del nivel vida, de que nos habla el Tratado de La CECA, en unos países devastados por la Segunda Guerra Mundial?

Pero no cabe duda, que a la protección de los consumidores había de llegarle su hora. Los nuevos vientos de la economía, y las libertades básicas de circulación de personas bienes y servicios, hacían que el sistema estuviera abocado a tomar en cuenta al colectivo general de los consumidores, como clase característica y caracterizadora del mercado, y al mismo tiempo a proteger a la parte más débil de ese macro mercado: *los consumidores*. Al fin y a la postre, ¿no es esta protección a los consumidores una de las maneras de mejorar constantemente, ese cajón sin fondo, que son las condiciones de vida de los europeos?

Aun así, todavía deberían de pasar once largos años, desde la firma del *Tratado de Roma*, para que el Parlamento Europeo, en 1968 indicara en un Dictamen la necesidad de fortalecer la posición del consumidor comunitario... He aquí el primer antecedente a partir del que se va a comenzar una política comunitaria de protección a los consumidores.

Entre ambas fechas hay que registrar intentos aislados de protección de los intereses privados de los consumidores. Fiel muestra de ello es la creación en 1962 del Comité de contacto de los consumidores.

La política de protección de los consumidores encuentra su punto de partida sistemático en la Cumbre de Jefes de Estado de París de 1972. En la misma, los jefes de estado unieron desarrollo económico y mejora de la calidad de vida, así, en su comunicado final se dice que: «la expansión económica no es un fin en sí misma y debe traducirse en una mejora de la calidad y nivel de vida». En definitiva, como dice Corriente Córdoba a la base jurídica que proporcionan los tratados se le añadió el impulso político.

De los hechos concretos que para la PPC se derivan hay que destacar una invitación institucional; creación de una estructura institucional de protección a los consumidores y la proyección de estas medidas en el plano normativo.

La invitación consistió en sugerir a las instituciones comunitarias la adopción de un programa destinado a fortalecer y coordinar los medios de protección de los intereses de los consumidores. La infraestructura institucional se vio incrementada con la creación en la Comisión de la *División para Información y Protección de los Consumidores y Seguridad Nuclear*, que después sería la *Dirección Ge-*

neral de Medio Ambiente; Protección de los Consumidores y Seguridad Nuclear. En 1973 se creó el *Comité Consultivo de los Consumidores*, encargado de ser el transmisor de las reivindicaciones de los consumidores a las instituciones comunitarias.

Todo este movimiento tiene su reflejo normativo el 14 de abril de 1975 en el *Programa Preliminar de Acción para la Información y Protección de los Consumidores*. De este programa hay que destacar dos cosas de gran importancia, que son: En primer lugar, el espaldarazo definitivo que se da al concepto de consumidor como «persona interesada en los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente en tanto que consumidor» idea ésta que va a tener su reflejo y posterior desarrollo en toda la normativa de consumidores. En segundo lugar el hecho de que el programa en sí mismo considerado opte por la protección jurídica en el caso de violación de los derechos de los consumidores y que éste pueda tener la condición de carta de los derechos del consumidor a saber:

- 1.º *Derecho a la protección de la salud y seguridad.*
- 2.º *Derecho a la protección de sus intereses económicos.*
- 3.º *Derecho a la reparación de los daños sufridos.*
- 4.º *Derecho a la información y educación en materia de consumo.*
- 5.º *Derecho a la representación.*

Podemos considerar que las bases del desarrollo del PPC, están consolidadas y establecidas, sin embargo, en estos cinco años de duración del programa se va a resolver por vía jurisprudencial el problema de la orientación de la PPC a través de la sentencia del «Cassis Dijon» y el grupo de sentencias posteriores sobre el mismo problema, aunque en supuestos distintos. Brevemente señalaremos que el contencioso surgió cuando una sociedad alemana pretende importar un licor Francés con una graduación inferior a la permitida por Alemania para que se puedan comercializar licores para el consumo humano.

El tribunal sentencia en el sentido de que no hay motivo alguno para impedir que las bebidas alcohólicas producidas y comercializadas legalmente en uno de los estados miembros sean introducidas en otro estado miembro, sin que pueda impedirse su circulación por estar regulada de distinta manera la graduación alcohólica en el país importador.

La cuestión sobre la orientación de esta política sigue en el aire, y es: ¿Debe la Comunidad dedicarse a especificar las elaboraciones técnicas de los productos, en un nivel más propio de reglamento, o por el contrario debe de orientarse a dar normas generales que en los casos de circulación y libre competencia tengan en cuenta la tutela de los intereses de los consumidores? Como dice Mattera, este grupo de sentencias fijó la línea de actuación legislativa comunitaria, en el sen-

tido de que la Comunidad no tiene que especificar las regulaciones técnicas de cada producto. La circulación de los productos no deberá estar condicionada al cumplimiento de las normas reguladoras del producto propias de cada país, sino al cumplimiento de las normas imperativas en temas esenciales como son la salud, el régimen impositivo, la libre competencia y la protección de los consumidores. Por lo tanto las directivas comunitarias deben establecer los aspectos imperativos concernientes a la salud y seguridad debiendo las normas nacionales adaptarse a tal fin.

Finalizado el plazo de este primer programa en 1980 se elaboró por la Comisión un segundo programa que se aprobó por el Consejo en la cumbre de *París* el 19 de mayo de 1981.

El propósito de este programa es continuar la línea del anterior. Pero esta continuación deberá adaptarse al cambio de comportamiento que se ha registrado en los consumidores, ya que se establece una correlación directa entre el dinero que se gastan y la calidad de los bienes y servicios adquiridos, en pro de una optimización del gasto. Este nuevo programa tiene que empezar a andar entre muchos obstáculos, entre los que destacamos, la recesión económica general; alza continua de precios; índices de desempleo elevados, éstos dentro del aspecto económico general. Pero también registramos inconvenientes internos, es decir del funcionamiento de la Comunidad, a saber: disparidad de los criterios sobre competencia en lo relativo a la protección de los intereses económicos de los consumidores, complejidad de los procedimientos de consulta, y el retraso de la adopción de medidas debido al procedimiento de la unanimidad que para los temas de aproximación legislativa necesita el Consejo. Esta unanimidad se va a ver reformada, ya que el procedimiento armonizador del artículo 100 A TCEE ya no requiere unanimidad, con lo que se está suprimiendo el Derecho de veto, y se está dando cancha a las mayorías cualificadas como motor del tema de la armonización.

Por estos y otros motivos el programa trata de adaptarse a las condiciones de consumo en las que se desenvuelven la década de los 80, fijando por ello especial atención al problema de los precios y su clásica diversidad en el ámbito comunitario así como a la relación calidad precio en los servicios. Se fija una nueva orientación tendente a un mayor diálogo entre productores y consumidores y se logra el que los consumidores se incorporen a la elaboración de las grandes decisiones económicas, logrando así, el que a la hora de definir las políticas comunitarias, los intereses de los consumidores sean tenidos en cuenta.

Descendiendo al tema de la realización práctica, habrá que distinguir entre las ideas generales de amoldar los procedimientos consultivos y los medios de apoyo a las organizaciones de consumidores, y las acciones que en el mismo se

proponen, que van directamente en correlación con los derechos fundamentales antes enunciados.

A pesar de estos perfiles oscuros, la PPC, se ha consolidado de una manera definitiva, siendo buena muestra de ello el hecho de que desde la reunión monográfica que tuvo el Consejo el 12 de diciembre de 1983, se haya convertido esta misma en práctica habitual, dos o tres veces al año.

Otra buena muestra de la consolidación práctica de la PPC, es el hecho de que en este período se produzcan algunas de las directivas que interesan para nuestro propósito, como son la Directiva 450/84 sobre publicidad engañosa y la 374/85 sobre responsabilidad por defecto de los productos, entre otras.

El tercer jalón a destacar tiene su punto de partida cuando la Comisión envía al Consejo el 26 de junio de 1985 una comunicación que recoge en su título la idea que la origina, y así se llama Nuevo impulso para la PPC. El Consejo adopta una resolución el 13 de junio de 1986, en virtud de la que se reafirma de manera más eficaz la política anterior poniendo de relieve la incidencia de la realización del mercado único en los intereses de los consumidores, de manera que sean estos tenidos en cuenta a la hora de realizar el resto de las políticas comunitarias, para que puedan obtener más provecho de este mercado único.

Los logros esenciales a conseguir son, según esta resolución garantizar un alto nivel de protección a la salud y seguridad de los consumidores, estableciendo para ello la necesidad de que los productos vendidos en la Comunidad respondan a normas de seguridad y sanidad aceptables.

Resumiríamos este breve recorrido por las tres etapas de evolución de la PPC, con las palabras del Profesor Quintana Carlo: «Hay un cambio de actitud sobre la PPC, en la Comunidad, pasa de ser un añadido, algo que la Comunidad hace además de sus otras políticas, a ser un elemento esencial para la consecución de la libre circulación de mercancías y del mercado interior.»

Con todo y con esto, la PPC no ha terminado su evolución. El Consejo aprueba una resolución el 15 de diciembre de 1986, tendente a la integración de la PPC dentro de las demás políticas comunes, y que viene a ser el anuncio de la consideración que va a tener la PPC en el Acta Unica europea, esto es objetivo específico de política legislativa.

El estado actual de la cuestión es el siguiente: en noviembre de 1989 el Consejo pide a la comisión la redacción de un plan trienal sobre las futuras previsiones para el relanzamiento de la PPC. La comisión en mayo de 1990 formuló un plan trienal que estaba pensando en el mercado único. Las prioridades son distintas a las enunciadas hasta ahora. Donde antes se hablaba de seguridad, ahora se habla de garantías de la seguridad al consumidor. Antes primaba la protección a los intereses, ahora ampliación de las posibilidades reales de

elección en el mercado. Antes lo importante era conseguir la mejora de la información, ahora se trata de mejorar la difusión de la información. Antes se trataba de mejorar la representación de los consumidores, ahora se intenta garantizar que la representación de los consumidores sea oportuna y suficientemente escuchada. En definitiva lo que en los programas primitivos era declaraciones de voluntad e intentos de conseguir unos mínimos, a partir del AEU, son ya puntos de partida a perfeccionar.

Hasta ahora hemos expuesto las líneas generales de la evolución de la PPC en las comunidades. La normativa que regula más en concreto los cinco grandes apartados en los que podríamos distribuir, con el segundo programa de acción, la materia de protección a los consumidores, estaría fuera de lugar y sería excesivamente amplia. De muestra basta un botón, como fija el dicho popular: El sector del automóvil tiene más de 70 disposiciones comunitarias que le son aplicables.

Elegir entre tantas disposiciones de temas tan interesantes como puedan ser los cosméticos, los productos textiles, las especialidades farmacéuticas, los vehículos a motor mencionados, información, educación, publicidad engañosa, créditos al consumo, etcétera, no es tema fácil. Nosotros nos fijaremos en la Directiva, que a nuestro juicio tiene más importancia, por lo que al general de la población se refiere: La Directiva 374/85 sobre responsabilidad por defecto de los productos.

En esta Directiva se plasma una de las principales reivindicaciones de los consumidores en la Comunidad, que ha costado grandes trabajos. Para ello hay que tener en cuenta que desde la primera propuesta de la comisión, allá por el año 1976, hasta que la misma se aprueba, transcurren más de nueve años. Por fin cuando se aprueba en 1985, tampoco satisface plenamente a los consumidores, que no sin razón, objetan que la responsabilidad de los productores no sólo no es automática sino que se encuentran numerosas causas de exclusión de la responsabilidad, así como limitado, en lo que toca a la cuantía, el derecho a la indemnización que tiene los consumidores.

El texto de esta Directiva es un texto cerrado que fija un sistema de responsabilidad objetivo. Es un texto cerrado porque limita las posibilidades de los estados para armonizar sus legislaciones, teniendo una facultad de separación del texto comunitario muy escasa. A esta mínima capacidad de maniobra, hay que añadir, que éste no es sino un primer paso en la aproximación de los derechos de los países de la Comunidad a una armonización, y que por este motivo las comunidades se reservan competencias para su total complemento.

En cuanto al sistema de responsabilidad objetiva, esto hace referencia que la víctima será la encargada de probar el daño, el defecto y la relación de causalidad,

invirtiéndose la carga de la prueba, ya que se imputa la responsabilidad al empresario.

Tres son los conceptos básicos que ayudaran a entender la trascendencia de esta Directiva. En primer lugar el de producto defectuoso. El artículo 2 de la Directiva indica qué producto es cualquier cosa mueble, aun cuando la misma esté incorporada a otro inmueble, con exclusión de los productos agrícolas y de caza siempre que no hayan sido objeto de una transformación industrial. Será defectuoso el producto que no ofrezca la seguridad que de él se pueda esperar del mismo atendiendo al uso razonable del mismo. Lo que se está protegiendo en esta norma no es la calidad o utilidad debida del producto, sino la falta de seguridad, o mejor digamos, la confianza que acerca de su seguridad genera ese producto para un consumidor medio. Sólo importa a los efectos de esta directiva la falta de seguridad, no se habla de utilidad o de calidad, cuyos defectos se verán ampliamente cubierto por las técnicas de responsabilidad contractual. En definitiva el producto será defectuoso cuando no ofrezca la seguridad que quepa esperar legítimamente de él, atendió a su presentación, su uso razonable y su puesta en circulación.

Las partes intervinientes en esta relación de responsabilidad son el fabricante y la víctima. Hablamos de víctima y no de consumidor ya que la tutela conferida por esta Directiva no precisa de la presencia de un consumidor, sino del hecho de que se produzca un daño reparable, sin necesidad de que la víctima sea calificada de consumidor.

Por lo que toca al fabricante la responsabilidad se extiende no sólo al partícipe en el proceso de elaboración del producto sino al que interviene en la distribución de los mismos. Ahora bien, aunque este espectro de responsabilidad es muy amplio, sin embargo, los intervinientes en el proceso pueden exonerarse probando que el defecto no se debe a su actividad o en el caso de la distribución indicando quiénes sean los fabricantes que elaboran el producto. Esta responsabilidad no sólo se extiende al fabricante parcial, sino al fabricante aparente, esto es el que introduce un producto como propio en el mercado al amparo de sus marcas o signos distintivos.

La responsabilidad del suministrador viene establecida en virtud a su relación con el producto final, ya que sobre el mismo desarrollan una actividad comercial. Sin embargo, su responsabilidad tiene carácter supletorio, en el sentido de que sólo se le podrá exigir dicha responsabilidad en el supuesto de que el productor o fabricante no se halle identificado.

El problema radica en saber cuál sea el tipo de responsabilidad por los daños ocasionados por un producto, ya que en el mercado son varios los que interviene en desde su producción hasta que llega al consumidor. Pues bien la propia Directiva señala que la responsabilidad será solidaria (art. 5).

En tercer lugar hay que analizar los daños objeto de reparación, o dicho de otra manera, cuando existe un daño reparable. La reparación engloba los casos de muerte o lesiones corporales, y los daños materiales siempre que la cosa dañada sea de las que normalmente se destina al consumo privado, y el perjudicado los haya empleado en su consumo privado.

En cualquier caso, esta Directiva tampoco se ha librado de críticas, que van desde las numerosas causas de exención de responsabilidad para los fabricantes, hasta la dificultad de establecer las condiciones que fundamentan algunas eximentes, como por ejemplo el someter al empresario a que pruebe el estado de los conocimientos técnicos en el momento de la puesta en circulación del bien, no permitía descubrir la existencia del defecto.

Tampoco hay que olvidar las menciones favorables que este cuerpo legal recibe por los preceptos favorables a los consumidores, a saber: los plazos de prescripción de las acciones de reparación por parte de las víctimas, que son de tres años desde la fecha en que el demandante tuviera o hubiera debido tener conocimiento del daño; el plazo de caducidad de los derechos que la Directiva reconoce a los consumidores, que es de diez años; la mejor protección que tienen los derechos de los consumidores al no fijar un límite económico a la responsabilidad por daños, que nunca podrá ser inferior a 70 millones de Ecus.

Nos resta para concluir, una última cosa, hablar sobre el cumplimiento o incumplimiento de la obligación que tiene el Estado español de armonizar su derecho con las directivas.

Respecto a esta cuestión hay que establecer dos niveles de exposición, uno general sobre los efectos de las directivas, y otro particular sobre la incidencia de las directivas de la PPC, en el Derecho español.

La Directiva no es de aplicación directa en los estados miembros de la Comunidad. Lo que impone es, según estipula el artículo 189 del *Tratado* es la obligación de armonizar su legislación interna con lo dispuesto en la Directiva. Así pues, el Estado va a estar vinculado en cuanto al logro de la armonización, pero va a quedar en libertad de forma y medios de realizarla.

Si bien es cierto que en principio la Directiva ella en sí misma no genera derecho y obligaciones que los particulares puedan invocarlos en la jurisdicción propias del país. No es menos cierto que en algunos casos la directiva puede gozar de lo que se llama efecto de aplicación directa o efecto directo, que ha sido consolidado por la Jurisprudencia del TJCEE. El efecto directo consiste en que los particulares puedan invocar la directiva ante su jurisdicción nacional. Pero para esto pueda suceder, tienen que darse los siguientes requisitos, fijados también por la jurisprudencia, y son: 1) que el plazo de ejecución haya aspirado; 2) que la disposición contenida en la Directiva o no haya sido ejecutada o no haya

sido bien ejecutada; 3) que la directiva no deje un margen de discrecionalidad al gobierno para su cumplimiento; 4) que la disposición sea clara e incondicional. Esto sentado, habrá que hacer una nueva distinción, respecto al efecto directo. Este puede ser invocado por los particulares contra los particulares, lo que se llama efecto directo horizontal; o puede ser invocado por los particulares contra la administración, o efecto directo vertical. Lo que no podrá hacer la administración es invocar la directiva contra un particular, como fijó la sentencia 152/84 de 1986 O S. s. Marshall.

Lo que el TJCEE ha reconocido es el efecto directo vertical, y sólo en muy contadas ocasiones, excepcionales, el efecto directo horizontal. (S. s. *Daddy^ s Dance Hall*) configurando a éste como elemento sancionador del incumplimiento de armonización del Derecho por parte de la Administración.

Esto sentado, veamos cuál es la incidencia de las directivas que se refieren a la PPC, y más en concreto la Directiva 450/84 sobre publicidad engañosa y la Directiva ya mencionada 374/85.

Para poder precisar esta incidencia respecto a su armonización en el Derecho patrio o su posible efecto directo, habrá que distinguir tres supuestos, dos que no son problemáticos y uno que si lo es, a saber: que el Estado haya realizado la armonización; que el Estado no haya realizado la armonización por encontrarse dentro de plazo y que no haya armonizado su Derecho y haya expirado el plazo para realizarla.

En el primer supuesto se encuentra la directiva 450/84 sobre publicidad engañosa cuya recepción se hizo en Derecho español a través de la Ley de Publicidad de 11 de noviembre de 1988. Dentro del segundo supuesto se encuentran bastantes directivas y es una situación normal en la vida de las mismas.

El que plantea una problemática importante es el tercero de los supuestos mencionados, aquél en el que el Estado no ha armonizado su Derecho y ha dejado pasar el plazo otorgado para este menester. Dentro de este apartado se encuentra la directiva 374/85 sobre responsabilidad por defecto de los productos.

La cuestión que no interesa es el posible efecto directo de esta Directiva, valga la redundancia y ello por varios motivos. En primer lugar el hecho de que es una Directiva con normas muy concretas que dejan muy poco poder discrecional al Estado. En segundo lugar porque se trata de regímenes distintos, el establecido por la LGDCU y por esta directiva. Ya no sólo en el diverso tipo de responsabilidad establecido por ambos cuerpos legislativos, sino porque los límites cuantitativos a la responsabilidad son absolutamente distintos y lejanos. Por todo ello estamos en posición de mantener el efecto directo vertical de esta Directiva. Dicho efecto será extensible no sólo a la administración del Estado sino a todo tipo de empresas cuyo control sea público, aunque revista forma

privada, ya que como dice la jurisprudencia del TJCEE, no es conveniente que el Estado saque provecho de su incumplimiento del Derecho comunitario.

Ante esta desidia del Estado, que impide la armonización en tema tan capital con Europa, que puede hacer el particular consumidor que se está viendo privado en su perjuicio de la aplicabilidad de esta directiva, recordemos que el efecto directo es sólo vertical? Quizá, y valga esta idea más como hipótesis de trabajo que como solución, quizá repito la posibilidad sea la de establecer un recurso de inactividad o carencia contra el Estado español ante el TJCEE de primera instancia.