CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 7 de diciembre de 1995 *

A. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial de uno de los Juzgados de Primera Instancia de Sevilla se refiere a la cuestión de si el artículo 11 de la Directiva 87/102/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo [1] (en lo sucesivo, «Directiva») es directamente aplicable en un litigio entre un consumidor y un concedente de crédito, después de haber expirado el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva (1 de enero de 1990) sin que se hubiera realizado la adaptación a ésta del Derecho interno español. Por consiguiente, el objeto del presente asunto es nuevamente el problema de la aplicabilidad directa de una Directiva en la relación entre particulares, del que el Tribunal de Justicia ya se ha ocupado en repetidas ocasiones y, como más reciente, en la sentencia de 14 de julio de 1994 en el asunto Faccini Dori. [2] Ahora bien, hasta ahora se ha negado al efecto directo, denominado horizontal, de las Directivas.

2. El litigio trae causa de un contrato de crédito celebrado por la demandada en el asunto principal para la financiación parcial del precio que tenía que abonar en el marco de un contrato de viaje turístico, debiendo indicarse que entre la agencia de viajes con la que se concertó el contrato de viaje turístico y la sociedad que intervino como concedente del crédito (o financiador), existía un acuerdo de exclusiva para la concesión de créditos. Debido a deficiencias en la ejecución del contrato de viaje turístico, la parte demandada en el asunto principal se negó a abonar los plazos restantes del préstamo concedido.

3. El órgano jurisdiccional de remisión juzga necesario en este contexto que se examine la posibilidad de que quepa aplicar directamente la Directiva en favor de la parte demandada. El órgano jurisdiccional nacional, mediante auto de 30 de junio de 1994, planteó la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es directamente aplicable el artículo 11 de la Directiva del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo (87/102/CEE), no transpuesta al Derecho nacional por el Estado español, para el caso de que un consumidor oponga frente a la reclamación del financiador los defectos del servicio prestado

* Lengua original: alemán.

1 — Directiva 87/102/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986 (DO 1987, L 42, p. 48).

2 — Sentencia de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325).

por el proveedor con el que tal financiador tenía suscrito un acuerdo de financiación exclusiva a sus clientes?»

4. Después de recibirse la petición de decisión prejudicial en el Tribunal de Justicia, se pronunció la sentencia en el asunto Faccini Dori, [3] en la que el Tribunal de Justicia dio respuesta a la cuestión fundamental del efecto directo horizontal de las Directivas. Tras serle remitida dicha sentencia, como anexo a la pregunta de si seguía considerando necesaria una decisión del Tribunal de Justicia en el presente asunto, el órgano jurisdiccional nacional confirmó su deseo de mantener su petición de decisión prejudicial. Si bien la sentencia del Tribunal de Justicia resolvía, en principio, el problema de si también puede atribuirse a las Directivas efecto directo horizontal, seguían existiendo, no obstante, dudas en cuanto a si había de entenderse modificada la jurisprudencia en vista del artículo 129 A, introducido en el Tratado CE por el Tratado de la Unión Europea. El artículo 129 A establece el deber de la Comunidad de contribuir a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores.

5. Han participado en la fase escrita del procedimiento la demandante en el asunto principal, los Gobiernos español y francés y la Comisión. Todas las partes renunciaron a la vista oral.

3 — Antes citada (nota 2).

B. Definición de postura

6. La petición de decisión prejudicial permite colegir que el órgano jurisdiccional de remisión tropieza con dificultades para contribuir a la eficacia práctica del Derecho comunitario. El Derecho interno del Estado miembro aún no se había adaptado —pese a haber expirado el plazo establecido— a la disposición que el órgano jurisdiccional nacional considera pertinente para el período relevante para su resolución.

Según expone el órgano jurisdiccional nacional, no existía una normativa específica en el Derecho nacional. Había que concluir que existía una laguna en el Derecho español para el supuesto de hecho planteado, de modo que el órgano jurisdiccional no podía dar eficacia a la norma comunitaria ni mediante interpretación ni mediante inaplicación del Derecho nacional. La aplicación de las normas generales del Derecho civil español al caso que ha de resolver conduciría, sin embargo, a un resultado que estaría en contradicción con los fines de la Directiva, ya que un contrato celebrado entre dos partes no puede, en principio, afectar a la relación jurídica con un tercero. Sobre la base de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional de remisión no ve, por consiguiente, ninguna posibilidad de garantizar la eficacia práctica del Derecho comunitario, si no cabe entender que las disposiciones de una Directiva de protección a los consumidores, a la cual no se haya adaptado el Derecho interno, en relación con el artículo 129 A, recientemente incorporado al Tratado CE, son aplicables a relaciones jurídicas horizontales.

7. Todas las partes que han intervenido en el procedimiento —la demandante en el asunto principal (la entidad de crédito demandante), los Gobiernos español y francés y la Comisión— postulan el mantenimiento de la jurisprudencia anterior.

I. En cuanto al carácter suficientemente preciso e incondicional del artículo 11 de la Directiva

8. Requisito imprescindible para el efecto directo de una Directiva es que sea suficientemente precisa e incondicional como para que puedan derivarse de ella derechos para los particulares. El artículo 11 de la Directiva 87/102, que aquí interesa, tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros garantizarán que la existencia de un contrato de crédito no afecte en modo alguno los derechos del consumidor frente al proveedor de los bienes o servicios adquiridos mediante dichos contratos, cuando los bienes o servicios no se suministren o no sean conformes al contrato de suministro.

2. Siempre que:

a) para comprar bienes y obtener servicios, el consumidor concierte un contrato de crédito con una persona distinta del proveedor de dichos bienes o servicios; y

b) entre el prestamista y el proveedor de los bienes o servicios exista un acuerdo previo en virtud del cual exclusivamente dicho prestamista podrá conceder crédito a los clientes de dicho proveedor para la adquisición de bienes o servicios suministrados por este último; y

c) el consumidor a que se refiere la letra a) obtenga el crédito en aplicación del acuerdo previo mencionado; y

d) los bienes o servicios objeto del contrato de crédito no sean suministrados o lo sean parcialmente, o no sean conformes al contrato de suministro; y

e) el consumidor haya reclamado contra el proveedor pero no haya obtenido la satisfacción a la que tiene derecho,

el consumidor tendrá derecho a dirigirse contra el prestamista. Los Estados miembros establecerán en qué medida y bajo qué condiciones se podrá ejercer dicho derecho.

3. El apartado 2 no se aplicará cuando la transacción individual de que se trate sea de una cantidad inferior al equivalente de 200 ECU.»

9. El apartado 2 del artículo 11 de la Directiva, que reviste aquí especial relevancia, vincula, por lo tanto, la posibilidad del consumidor de ejercer derechos frente al concedente del crédito a requisitos concretos que no dejan en sí ningún margen a la hora de adaptar los Estados miembros su Derecho interno a este precepto.

10. Sin embargo, la segunda frase del apartado 2 del artículo 11 de la Directiva, que sí deja a los Estados miembros cierta dicrecionalidad en relación con la forma, alcance y condiciones en que podrán ejercerse los derechos, podría ser —como adujo la parte demandante en el procedimiento principal— un argumento en contra del carácter suficientemente preciso e incondicional. En determinadas circunstancias, podría seguirse del referido precepto que la acción del consumidor, depende, en última instancia del acto de adaptación del Derecho interno por parte del Estado miembro, de modo que el artículo 11 de la Directiva, por sí solo, aún no es suficientemente determinado.

11. Hay que señalar al respecto que el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva debe ser examinado dentro del contexto de las disposiciones de las Directivas. El apartado 1 del artículo 11 de la Directiva proporciona a los Estados miembros una inequívoca definición de objetivos que prohíbe cualquier perjuicio de los consumidores que pudiera resultar de la separación de un contrato de crédito con respecto al negocio con él financiado. Pues bien, de ahí resulta, en relación con el apartado 2, que los Estados miembros no gozan, en cualquier caso, de discrecionalidad en relación con la cuestión de *si* ha de reconocerse al consumidor la posibilidad de ejercer derechos frente al concedente del crédito. Los Estados miembros sólo han de tener mano libre en relación con el «*cómo*», esto es, con la concreta configuración técnico-jurídica de la posición jurídica (demandas de los consumidores, excepciones, etc.).

12. Del contexto normativo de la Directiva resulta que, por principio, el reconocimiento de posiciones jurídicas al consumidor ha de regularse de manera uniforme en la Comunidad. En especial, los considerandos primero

al cuarto de la Directiva mencionan el objetivo de aproximación de las legislaciones en evitación de distorsiones en la competencia. [4] Así pues, la cuestión fundamental del reconocimiento de derechos de protección a los consumidores no puede relegarse a la voluntad de los Estados miembros. Por consiguiente, el artículo 11 de la Directiva puede ser considerado suficientemente preciso e incondicional en el sentido de que hay que reconocer, en cualquier caso, al consumidor las posiciones jurídicas que en él se mencionan.

13. La discrecionalidad reconocida a los Estados miembros en la segunda frase del apartado 2 del artículo 11 de la Directiva en relación con el alcance y las condiciones de ejercicio de dichos derechos es, por consiguiente, limitada. Según resulta del apartado 1 del artículo 11 de la Directiva, el consumidor no debe, en cualquier caso, verse en una situación peor que si el contrato de crédito formara parte del contrato subyacente para cuya financiación se solicitó el crédito. Los derechos que el consumidor puede ejercer frente al concedente del crédito, no pueden, como mínimo, ser cualitativamente peores que los derechos que le corresponden directamente frente a la otra parte contractual del negocio financiado. Consecuencia de ello es que el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva también es suficientemente preciso e incondicional en el sentido de que ha de reconocerse al consumidor un determinado nivel mínimo en el ejercicio de sus derechos.

4 — Véanse los artículos 100 y 100 A del Tratado CE.

II. En cuanto a la denominada eficacia horizontal del artículo 11 de la Directiva

14. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional de remisión en la petición de decisión prejudicial se dirige, fundamentalmente, al examen de si el artículo 11 de la Directiva puede ser directamente aplicado en un litigio entre consumidor y concedente del crédito —esto es, en una relación jurídica entre particulares— cuando la adaptación del Derecho nacional a la Directiva no se haya producido dentro del plazo señalado.

15. Antes, hay que considerar la cuestión de si un órgano jurisdiccional nacional puede suscitar la aplicación de una disposición directamente aplicable de una Directiva, aun cuando la parte favorecida no «invoque» el precepto. En la jurisprudencia por la que el Tribunal de Justicia establece los principios en relación con la aplicabilidad directa de Directivas, tales efectos se presentan como una posición jurídica que el beneficiario puede hacer valer frente al Estado «invocando» [5] la norma. Sin embargo, en el asunto Verholen y otros [6] el Tribunal de Justicia declaró:

«El Derecho comunitario no impide que un órgano jurisdiccional nacional examine de oficio la compatibilidad de un régimen legal

5 — Véase la sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

6 — Sentencia de 11 de julio de 1991, Verholen y otros (asuntos acumulados C-87/90, C-88/90 y C-89/90, Rec. p. I-3757), punto 1 del fallo.

nacional con las disposiciones precisas e incondicionales de una Directiva cuando ha transcurrido el plazo para adaptar a la misma el Derecho interno, si el justiciable no invoca dicha Directiva ante el órgano jurisdiccional mencionado.»

De ahí cabe concluir que, cuando concurren, por lo demás, todos los requisitos para la aplicabilidad directa de una disposición de una Directiva, un órgano jurisdiccional nacional podrá aplicarla aun cuando el favorecido por la norma no la invoque expresamente. La consideración de oficio de la norma de Derecho comunitario está en consonancia con la primacía del Derecho comunitario y sirve a una aplicación efectiva del Derecho comunitario en los Estados miembros.

1. *Jurisprudencia anterior en relación con el «efecto directo horizontal» de las Directivas*

16. En reiterada jurisprudencia mantenida hasta la fecha, el Tribunal de Justicia ha negado la aplicabilidad directa de Directivas a relaciones jurídicas entre particulares, el denominado efecto horizontal. [7] Basó este criterio en que no cabe, en virtud de la aplicabilidad directa de una Directiva, deducir obligaciones a cargo del particular, por cuanto el carácter obligatorio de una Directiva sólo existe respecto a los Estados miembros, únicos destinatarios de la Directiva con arreglo al párrafo tercero del artículo 189.

17. Esta actitud de negación de efecto horizontal de las Directivas ha sido nuevamente corroborada por el Tribunal de Justicia, en contra de lo expuesto por el Abogado General [8] y de muchas voces en la literatura científica, en su sentencia en el asunto Faccini Dori. [9] La opinión contraria que mantuve en mis conclusiones para dicho asunto se refiere a Directivas adoptadas después de la entrada en vigor del Acta Unica Europea y después de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. La Directiva que se discute en el presente asunto fue adoptada *antes* de la entrada en vigor de dichos Tratados. No veo, por consiguiente, ningún motivo para recomendar, al respecto, al Tribunal de Justicia una modificación de sus jurisprudencia *en este asunto*.

2. *Efectos del artículo 129 A del Tratado CE en relación con el «efecto horizontal» de las Directivas*

18. En comparación con la situación jurídica subyacente en el asunto Faccini Dori, se ha

7 — Sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48; de 12 de mayo de 1987, Traen y otros (asuntos acumulados 372/85, 373/85 y 374/85, Rec. p. 2141), apartado 24; de 11 de junio de 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec. p. 2545), apartado 19; de 22 de febrero de 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495), apartado 23; de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135), apartado 6, y Faccini Dori, citada en la nota 3, apartado 20.

8 — Me refiero a mis conclusiones, presentadas el 9 de febrero de 1994, en el asunto Faccini Dori, antes citado, pp. I-3328 y I-3345, punto 73.

9 — Asunto C-91/92, antes citado, apartado 24.

incorporado al Tratado, entretanto, el artículo 129 A. El órgano jurisdiccional de remisión solicita expresamente al Tribunal de Justicia que examine si la entrada en vigor de dicha disposición puede implicar una modificación fundamental de la jurisprudencia.

19. Las partes del asunto principal se han pronunciado al respecto como a continuación se expone.

20. La *parte demandante* en el asunto principal mantiene la opinión de que el artículo 129 A no es idóneo para reconsiderar la jurisprudencia anterior. El principio del elevado nivel de protección de los consumidores no es nuevo en el Tratado CE, sino que ya estaba previsto en el apartado 3 del artículo 100 A. No tiene sentido, alega, entender modificada toda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el efecto horizontal de las Directivas por la simple introducción en el Tratado de un artículo sobre la protección de los consumidores. La hipótesis planteada por el órgano jurisdiccional de remisión supondría reconocer la existencia de Directivas privilegiadas que tendrían *per se* efecto horizontal, y Directivas no privilegiadas. El apartado 3 del artículo 189 no deja lugar para tal distinción.

21. El *Gobierno del Reino de España* aduce que el artículo 129 A no modifica la situación jurídica existente antes de su incorporación. Ya antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el apartado 3 del artículo 100 A tenía por objeto un elevado nivel de protección de los consumidores. Lo único que hace el artículo 129 A es añadir la posibilidad de completar mediante acciones concretas la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger a los consumidores. Por lo demás, ya antes de la entrada en vigor del artículo 129 A existían numerosas disposiciones comunitarias en materia de protección de los consumidores.

En contra de lo afirmado por el Juez nacional, no todas las normas de los Tratados tienen efecto directo. Por último, nada impide, según el Gobierno español que un artículo del Tratado goce de aplicabilidad directa y, sin embargo, alguna disposición de una Directiva, dictada en desarrollo de dicho artículo, no cumpla con los requisitos exigidos para su aplicabilidad directa.

22. El *Gobierno de la República Francesa* aduce —basándose en la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia— que el artículo 129 A no es idóneo para producir efecto directo. Esta premisa es, sin embargo, necesaria para que los particulares puedan invocar la disposición ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Pero, en ningún caso

puede la Directiva surtir efectos directos en contra del particular.

23. Por último, la *Comisión* mantiene la opinión de que la posición del artículo 129 A en el Tratado indica que dicho precepto establece la base jurídica para la política de protección de los consumidores como política comunitaria. Para alcanzar el objetivo del alto nivel de protección de los consumidores, dicha disposición se refiere, tanto a las disposiciones que se adopten en el marco de la realización del mercado interior, como a las acciones concretas que adoptará el Consejo para apoyar la política de los Estados miembros en este ámbito. El artículo 129 A establece una política comunitaria dentro de un marco concreto, del que no se deduce ni el efecto directo de la disposición ni la posibilidad de invocar frente a los particulares una Directiva a la que no se haya adaptado el Derecho interno. No hay duda, pues, de que la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia en el asunto Faccini Dori no se ve alterada a causa del artículo 129 A.

24. Para responder a la cuestión suscitada ha de determinarse, en primer lugar, la función y el significado del artículo 129 A del Tratado CE en la estructura de las disposiciones de Derecho comunitario, ya que, hasta donde puede conocerse, aún no existe ninguna jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la referida disposición. A continuación, en una segunda fase, habrá que examinar si cabe extraer conclusiones, y en su caso cuáles, con vistas a una eventual modificación de la jurisprudencia relativa al efecto horizontal de las Directivas.

a) En cuanto a la interpretación del artículo 129 A del Tratado CE

25. Esta disposición establece lo siguiente:

«1. La Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante:

a) medidas que adopte en virtud del artículo 100 A en el marco de la realización del mercado interior;

b) acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las acciones concretas mencionadas en la letra b) del apartado 1.

3. Las acciones que se adopten en virtud del apartado 2 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión.»

26. Mediante el Tratado de la Unión Europea se encomendó a la Comunidad, en la letra s) del artículo 3 del Tratado CE la función de prestar «una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores». La modificación central del Tratado en el ámbito de la protección de los consumidores se produjo mediante la inserción del artículo 129 A del Tratado CE en la Tercera Parte del Tratado, que regula las políticas de la Comunidad.

27. Visto en relación con la letra s) del artículo 3 del Tratado CE llama la atención que en el apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE sólo se habla de una «contribución» de la Comunidad en el ámbito de la protección de los consumidores, de modo que, evidentemente, también debe corresponder a los Estados miembros un determinado margen de competencia. De este modo, hay muchas razones para entender que el artículo 129 A del Tratado CE formula una competencia comunitaria concurrente que, por consiguiente, está sujeta a la exigencia de respeto del principio de subsidiaridad. [10] Por consiguiente, aun en el caso de que el artículo 129 A del Tratado CE contenga una innovación, ésta estaría sometida a la reserva de la necesidad de una actuación comunitaria en lugar de la actuación de los Estados miembros.

28. Con arreglo al apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE, la Comunidad tiene que perseguir un «alto nivel de protección de los consumidores». Una formulación similar se encuentra también en el apartado 3 del artículo 100 A del Tratado CE:

«La Comisión, en sus propuestas [...] en materia de [...] protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado.»

Esta disposición ya tuvo acceso al Tratado mediante el Acta Unica Europea, de modo que el concepto del «alto nivel de protección de los consumidores» no supone ninguna innovación del Tratado de la Unión.

29. El órgano jurisdiccional de remisión quiere ver, sin embargo, en la mención de este concepto en el artículo 129 A una innovación con respecto al artículo 100 A del

10 — Véase el artículo 3 B del Tratado CE.

Tratado CE, que se encuentre en relación con el mayor grado de integración política y jurídica resultante del Tratado de Maastricht. Pero, en realidad, ya la redacción de la letra a) del apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE pone de manifiesto que, en primer lugar, sólo se pretende hacer una remisión a las posibilidades ya existentes en el marco de la realización del mercado interior con arreglo al artículo 100 A del Tratado CE. La única divergencia en la letra a) del apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE, con respecto al artículo 100 A del mismo Tratado radica en que en aquél se impone el deber de un «alto nivel de protección» a la *Comunidad* mientras que en éste se le impone a la *Comisión*. [11]

30. Cabría objetar ahora que precisamente esta ampliación del deber a toda la Comunidad, esto es, a todas las Instituciones comunitarias y, entre ellas, al Tribunal de Justicia, es una expresión del avance en la integración producido por el Tratado de Maastricht, que exige que se garantice una mayor eficacia del Derecho comunitario. Sin embargo, la exigencia de efecto útil (effet utile) rige siempre sólo en el marco del Derecho vigente y del reparto de competencias existente. El deber de la *Comunidad* de protección de los consumidores no incluye, en efecto, una obligación ni de los Estados miembros ni de los ciudadanos particulares de la Comunidad. Ahora bien, la imposición de un deber de este tipo por parte del artículo 129 A del Tratado CE sería requisito para establecer el efecto horizontal de una Directiva sobre protección de los consumidores.

31. Queda, pues, por responder a la cuestión de dónde puede radicar el significado autónomo del artículo 129 A del Tratado CE con respecto al artículo 100 A del Tratado CE. Puede partirse de la base de que una gran cantidad de disposiciones en el marco del mercado interior están relacionadas con la protección de consumidores. Por lo tanto, en el futuro, a la hora de adoptar medidas basadas en el artículo 100 A del Tratado CE habrá que tener siempre presente también el artículo 129 A del Tratado CE y, por consiguiente, el deber de *toda* la Comunidad al que antes se ha hecho referencia. Según esto, es posible que haya que considerar el artículo 100 A del Tratado, con respecto a la protección de los consumidores en el marco del mercado interior, como disposición más especial que las contenidas en el artículo 129 A del Tratado CE, del mismo modo que en el caso de la problemática similar, resuelta por el Tribunal de Justicia, de la relación del artículo 100 A con el artículo 130 S del Tratado CE. [12]

32. Sin embargo, la *letra b)* del apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE, que formula, por primera vez, una competencia de la Comunidad para llevar a cabo acciones

11 — Véase el apartado 3 del artículo 100 A del Tratado CE.

12 — Sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 25.

específicas en la política de protección de los consumidores *aparte* de las medidas para la realización del mercado interior, contiene una innovación de mayor alcance. [13] Semejantes medidas sólo podían hasta ahora basarse en el artículo 235 del Tratado CE. A diferencia del artículo 100 A y de la letra a) del apartado 1 del artículo 129 A, en la letra b) del apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE sólo se faculta a la Comunidad, sin embargo, para apoyar y completar la política llevada a cabo por los Estados miembros y, por consiguiente, para actuar subsidiariamente. [14] En favor de esta concepción aboga también la denominada cláusula de refuerzo de la protección contenida en el apartado 3 del artículo 129 A del Tratado CE, que atribuye ciertas competencias a los Estados miembros. Además, también la ubicación sistemática del artículo 129 A del Tratado CE al final de la parte relativa a las políticas comunitarias, así como la expresión «acciones concretas» (por contraste con «medidas») apuntan, más bien, al carácter no vinculante de las actividades de la Comunidad en este ámbito.

33. Como conclusión provisional hay que hacer constar, por consiguiente, que la letra a) del apartado 1 del artículo 129 A del Tratado CE no contiene, frente al artículo 100 A del Tratado CE, ninguna alteración cualitativa que pudiera justificar el efecto horizontal de las Directivas de protección de los consumidores. Sólo la letra b) del apartado 1 y los apartados 2 y 3 del artículo 129 A del Tratado contienen una ampliación cualitativa de la anterior protección de los consumidores con arreglo al Derecho comunitario.

13 — Engelhard, en: Lenz (editor), *EG-Vertrag, Kommentar*, artículo 129 A, apartado 8.

14 — Véase el punto 26 *supra*.

b) En cuanto a las consecuencias en relación con el «efecto horizontal» de las Directivas de protección de los consumidores

34. Queda, sin embargo, por examinar, si la innovación que, según se ha comprobado, contiene la letra b) del apartado 1 del artículo 129 A puede influir en la cuestión del efecto horizontal de las Directivas. Como ya se expuso anteriormente, [15] la Comunidad sólo actúa, en este contexto, para completar la política de protección de los consumidores llevada a cabo por los Estados miembros. En mi opinión, no puede deducirse del artículo 129 A del Tratado CE una competencia originaria de la Comunidad para la adopción de medidas con carácter vinculante para los particulares, que constituiría la premisa para un efecto horizontal de las Directivas.

35. Es ya dudoso el efecto directo del propio artículo 129 A del Tratado CE, que, por su parte, sería la premisa básica para poder invocar esta disposición al argumentar sobre el efecto horizontal de las Directivas. Si bien el artículo 129 A del Tratado CE señala objetivos claros, debido a su carácter de norma reguladora de competencias, deja gran margen de discrecionalidad en cuanto a su consecución. Por consiguiente, decae ya el requisito de que la norma sea suficientemente precisa e incondicional.

15 — Punto 31 *supra*.

36. Por último, la afirmación de efecto horizontal de las Directivas en relación con el artículo 129 A del Tratado CE significaría un trato distinto de las Directivas de protección de los consumidores y de las restantes Directivas. Sin embargo, ni en el apartado 3 del artículo 189 del Tratado CE se establece tal distinción, ni cabe ver que el artículo 129 A del Tratado CE contenga frente a él una disposición especial.

37. Por consiguiente, hay que concluir que no procede una modificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el denominado efecto directo horizontal de las Directivas en virtud de la incorporación del artículo 129 A al Tratado CE.

C. Conclusión

38. En virtud de lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial lo siguiente:

«1) El artículo 11 de la Directiva 87/102/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo no es directamente aplicable para el caso de que un consumidor oponga frente a la reclamación del financiador los defectos del servicio efectuado por el prestador de servicios con el que el financiador tenía suscrito un acuerdo de financiación exclusiva de sus clientes.

2) El artículo 129 A del Tratado CE, que impone a la Comunidad la obligación de contribuir a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores, no es idóneo para sustentar la aplicabilidad directa entre particulares de las Directivas de protección de los consumidores.»