CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 23 de enero de 2001 [1]

I. Introducción

1. En el presente litigio, iniciado por la Comisión Europea con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), se solicita al Tribunal de Justicia que verifique si la obligación impuesta al Reino de los Países Bajos de adaptar su ordenamiento jurídico interno a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95, p. 29; en lo sucesivo, «Directiva»), puede ser satisfecha por la preexistencia en dicho ordenamiento jurídico de disposiciones del Código Civil, supuestamente conformes a la Directiva. En particular, se solicita al Tribunal que dilucide si determinadas disposiciones de dicho Código en materia de obligaciones y contratos en general alcanzan, especialmente a la luz de la jurisprudencia nacional pertinente, el resultado perseguido por el artículo 4, apartado 2, y por el artículo 5 de la Directiva.

1 — Lengua original: italiano.

II. Marco jurídico

A. *Normativa comunitaria*

2. Como es sabido, la Directiva de que se trata tiene por objeto aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre las denominadas cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores (artículo 1, apartado 1), con el objetivo principal de proteger a los consumidores en caso de que se incluyan tales cláusulas en los contratos celebrados con un «profesional», es decir con «toda persona física o jurídica que, en las transacciones reguladas por la [...] Directiva, actúe dentro del marco de su actividad profesional, ya sea pública o privada» [artículo 2, letra c)]. En particular, después de definir el concepto de «cláusulas abusivas» (artículo 3), la Directiva establece que tales cláusulas no vincularán a los consumidores (artículo 6).

3. A los efectos pertinentes en el presente asunto, procede mencionar específicamente el artículo 4, apartado 2, y el artículo 5 de la Directiva. El primero de esos artículos facilita indicaciones apropiadas para apreciar el carácter abusivo de una cláusula contractual y, en su apartado 2, dispone:

«La apreciación del carácter abusivo de las cláusulas no se referirá a la definición del objeto principal del contrato ni a la adecuación entre precio y retribución, por una parte, ni a los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, por otra, siempre que dichas cláusulas se redacten de manera clara y comprensible.»

4. El artículo 5 de la Directiva establece en cambio:

«En los casos de contratos en que todas las cláusulas propuestas al consumidor o algunas de ellas consten por escrito, estas cláusulas deberán estar redactadas siempre de forma clara y comprensible. En caso de duda sobre el sentido de una cláusula, prevalecerá la interpretación más favorable para el consumidor. Esta norma de interpretación no será aplicable en el marco de los procedimientos que establece el apartado 2 del artículo 7 de la presente Directiva.»

En efecto, el mencionado artículo 7, apartado 2, obliga a los Estados miembros a introducir en su ordenamiento jurídico las disposiciones que permitan a las personas y organizaciones de consumidores acudir según el Derecho nacional a los órganos judiciales o administrativos competentes con el fin de que éstos determinen si ciertas cláusulas contractuales, redactadas con vistas a su utilización general, tienen carácter abusivo y apliquen los medios adecuados y eficaces para que cese la aplicación de dichas cláusulas.

5. En virtud del artículo 10, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros adoptarán, a más tardar el 31 de diciembre de 1994, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva. En el apartado 2 de dicho artículo se impone además a los Estados miembros que «[c]uando [...] adopten dichas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial».

B. *Disposiciones nacionales*

6. El libro III del Código Civil neerlandés se refiere a los aspectos generales del denominado Derecho patrimonial, mientras que el libro VI tiene por objeto el régimen de las obligaciones y los contratos en general, y los libros VII y VIII, el de los contratos en particular.

7. Aunque el Gobierno de los Países Bajos ha invocado en el litigio varias disposiciones del Código Civil, posteriormente las partes se han centrado sólo sobre los preceptos que cito a continuación (advirtiendo, por otra parte, que utilizo una traducción no oficial):

— Artículo 35, incluido en el libro III (en lo sucesivo, «artículo 3:35»):

«El vicio de una declaración de voluntad no puede oponerse a una persona que haya interpretado la declaración o el comportamiento de la otra parte de conformidad con el significado que esa persona podía atribuir razonablemente a dicha declaración o comportamiento, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, como una declaración con un significado específico destinada a dicha persona.»

— Artículo 228, incluido en el libro VI (en lo sucesivo, «artículo 6:228»):

«1. El contrato celebrado bajo la influencia de un error y que no se habría celebrado si hubiera existido una comprensión correcta de las circunstancias es anulable:

a) si el error es atribuible a una información facilitada por la otra parte, a menos que ésta pudiera presumir que el contrato se habría concluido incluso a falta de dicha información;

b) si la otra parte, teniendo en cuenta lo que conocía o estaba obligada a conocer sobre el error, hubiera debido informar de ello a la parte que incurrió en el error;

c) si, en el momento de la celebración del contrato, la otra parte se basó en la misma convicción errónea que la parte que incurrió en el error, excepto en el caso de que la otra parte, aun cuando hubiera existido una comprensión correcta de las circunstancias, no hubiera estado obligada a comprender que la parte que incurrió en el error no habría celebrado el contrato.

2. La anulación no puede basarse en un error relativo exclusivamente a una circunstancia futura o en un error del que debe considerarse responsable a la parte que incurrió en él, teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, el punto de vista generalmente compartido o las circunstancias del caso.»

— Artículo 231, título III («De las condiciones generales») del libro VI (en lo sucesivo, «artículo 6:231»):

«En el presente título:

a) por "condiciones generales" se entenderá una o varias cláusulas escritas predispuestas para ser incluidas en determinado número de contratos, con excepción de las cláusulas que tienen por objeto las prestaciones esenciales;

b) por "usuario" se entenderá la persona que utiliza las condiciones generales en un contrato;

c) por "la otra parte" se entenderá la persona que ha aceptado, por escrito o de otro modo, la aplicación de las condiciones generales.»

— Artículo 233, incluido en el libro VI (en lo sucesivo, «artículo 6:233»):

«Una cláusula que forma parte de las condiciones generales es anulable:

a) si es excesivamente gravosa para la otra parte, teniendo en cuenta la naturaleza y el contenido del contrato, el modo en que se han establecido las condiciones, los intereses de las partes recíprocamente evidentes y otras circunstancias del caso;

b) si el usuario no ha ofrecido a la otra parte una posibilidad razonable de tener conocimiento de las condiciones generales.»

— Artículo 248, título IV («De los efectos de los contratos») del libro VI (en lo sucesivo, «artículo 6:248»):

«1. El contrato no produce solamente los efectos jurídicos pactados entre las partes, sino también los que, según la naturaleza

del contrato, se derivan de la ley, de los usos o de las exigencias de la razón y de la equidad.

2. La normativa a la que está sujeta la relación en virtud del contrato no se aplicará en la medida en que, en las circunstancias del caso, ello fuera inaceptable sobre la base de criterios de razonabilidad y equidad.»

III. Alegaciones de las partes

8. Mediante el recurso interpuesto, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento de los Países Bajos, porque estima que la adaptación del Derecho interno de ese Estado a la Directiva es insuficiente en cuanto a la forma y los medios utilizados, e incompleta en cuanto al resultado.

9. En particular, la Comisión sostiene que una adaptación «implícita», por así decir, del Derecho interno a una Directiva, es decir, basada únicamente en la existencia previa, en el ordenamiento jurídico del Estado de que se trata, de disposiciones conformes a dicha Directiva, sólo puede admitirse dentro de unos límites muy estrictos. Máxime cuando, como sucede en el presente caso, el objetivo de la Directiva consiste en establecer una protección para los consumidores, concediéndoles derechos concretos. En estos casos, en efecto, la adaptación debe realizarse de forma clara e inequívoca, de modo que los consumidores puedan tener pleno conocimiento de los derechos concedidos por la Directiva. En cualquier caso, con independencia de esas consideraciones generales, la Comisión rechaza que las disposiciones del Código Civil garanticen, en concreto, el resultado perseguido por el artículo 4, apartado 2, y el artículo 5 de la Directiva.

10. El Gobierno de los Países Bajos sostiene la tesis opuesta y solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso puesto que, en su opinión, la materia objeto de la Directiva ya está totalmente regulada por las disposiciones del Código Civil vigentes con anterioridad.

11. En este sentido, el Gobierno neerlandés recuerda en primer lugar que el artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero) deja libertad a los Estados miembros para la elección de la forma y de los medios necesarios para la adaptación del Derecho interno a una Directiva, así como que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha admitido que, debido a esa libertad, no es indispensable una adaptación expresa si el ordenamiento jurídico nacional ya satisface los objetivos perseguidos por la Directiva. Así sucede precisamente en el caso de autos, bien en virtud de las disposiciones del Código Civil citadas, sobre las cuales dicho Gobierno realiza un examen pormenorizado y analítico, o bien en virtud de las normas jurídicas no escritas reconocidas por el ordenamiento, como por ejemplo el principio de la *interpretatio*

contra proferentem, que equivale plenamente a lo dispuesto en el artículo 5, segunda frase, de la Directiva.

12. A este respecto, presenta especial pertinencia, en las alegaciones del Gobierno neerlandés, la referencia a la aplicación jurisprudencial de las disposiciones de que se trata, que representa una confirmación adicional y definitiva de la tesis de la conformidad plena de ese ordenamiento jurídico con la Directiva. En particular, el Gobierno demandado cita una sentencia de 19 de septiembre de 1997 (NJ 1998, nº 6), en la que el Hoge Raad (Tribunal Supremo del Reino de los Países Bajos) declaró que las «disposiciones neerlandesas sobre las condiciones generales [del Código Civil de 1992] que, según ha estimado el legislador, ya adaptan el Derecho interno a la Directiva, deben interpretarse de modo que otorguen al consumidor, como mínimo, la misma protección que la Directiva».

13. De todos modos, aun sosteniendo la tesis antes expuesta, el Reino de los Países Bajos señala que el 28 de octubre de 1999 (por tanto, con posterioridad al transcurso del plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado), el Parlamento adoptó una ley destinada a «aclarar» las disposiciones del Código Civil sobre las condiciones generales de la contratación. Además, subrayó que dicha ley no modifica de ningún modo el Derecho preexistente aplicable a las cláusulas abusivas incluidas en las condiciones generales de los contratos, sino que se limita más bien a «precisarlo», codificando los principios jurídicos ya vigentes en el ordenamiento nacional.

IV. Análisis jurídico

A. *Consideraciones generales*

14. Como es sabido, según el artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE, la Directiva «obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».

15. Como también es sabido, el Tribunal de Justicia ya ha tenido muchas ocasiones de precisar el sentido y alcance de tales disposiciones. A los efectos pertinentes en el presente asunto, me limito a recordar la consolidada jurisprudencia según la cual «[a]unque es cierto que [el artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE] deja en libertad a los Estados miembros para elegir los procedimientos y los medios destinados a garantizar la aplicación de la Directiva, ello no obsta a que los Estados miembros destinatarios de aquélla estén obligados a adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la Directiva, conforme al objetivo por ella perseguido». [2] El Tribunal de Justicia ha declarado que, para ello, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso que adapte el ordenamiento nacional a las

2 — Véase, por todas, la sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 15.

disposiciones de la Directiva.[3] Y ello en términos tales que no existan dudas o ambigüedades no sólo en cuanto a los contenidos de la normativa nacional pertinente y su conformidad con la Directiva, sino también en cuanto al valor formal de esa normativa y su idoneidad para constituir una base jurídica adecuada para la regulación del sector. Así pues, no es suficiente, por ejemplo, para adaptar correctamente el Derecho interno a la Directiva, una simple práctica o circular administrativa, dado que no ofrecen garantías de estabilidad, obligatoriedad y publicidad, a diferencia de las fuentes normativas auténticas.[4] Precisamente porque el Estado miembro de que se trate está obligado a «garantizar plenamente, y de modo preciso, la aplicación de las disposiciones de cualquier Directiva», su infracción existe hasta que éste «no se haya atenido totalmente a la Directiva», aun cuando «la legislación [nacional] ya garantice, en gran parte, la realización de los objetivos de la Directiva».[5]

16. Es cierto que, como recuerda el Gobierno neerlandés, el Tribunal de Justicia reconoce que a los efectos indicados no es siempre indispensable un acto formal adecuado de adaptación del Derecho interno y aún menos un acto de carácter legislativo. Especialmente cuando la normativa pertinente existente en el ordenamiento jurídico del Estado ya es «suficientemente clara y precisa», de modo que «los beneficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales».[6] Sin embargo, debe recordarse que en estos casos se trata siempre de una excepción a los principios antes expuestos, justificada por motivos de economía legislativa. Por tanto, como sucede siempre con tales excepciones, se exige para su aplicación un criterio interpretativo muy estricto, lo que significa, en el caso de autos, que para excluir el posible incumplimiento del Estado miembro de que se trata no puede bastar una compatibilidad genérica del ordenamiento nacional con la Directiva, sino que es necesaria una situación de conformidad clara y precisa entre el ordenamiento nacional y la Directiva.

17. En efecto, como se desprende de la jurisprudencia antes citada, debe considerarse que en la situación examinada prevalece la exigencia de una aplicación integral y uniforme de la Directiva en los Estados miembros, así como la exigencia consiguiente de garantizar la protección plena de los derechos concedidos por dicha Directiva. Desde este último punto de vista, en particular, debe tenerse en cuenta ante todo la preocupación que el Tribunal de Justicia ha manifestado en multitud de ocasiones, a

3 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851), apartado 25; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 28, y de 22 de abril de 1999, Comisión/Reino Unido (C-340/96, Rec. p. I-2023), apartado 27.

4 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 2 de diciembre de 1986, Comisión/Bélgica (239/85, Rec. p. 3645), apartado 7; de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania (C-58/89, Rec. p. I-4983), apartado 13; de 10 de diciembre de 1991, Comisión/Grecia (C-306/89, Rec. p. I-5863), apartado 19, y de 20 de marzo de 1997, Comisión/Alemania (C-96/95, Rec. p. I-1653), apartado 38.

5 — Sentencias de 18 de marzo de 1980, Comisión/Italia (91/79, Rec. p. 1099), apartado 6, y Comisión/Italia (92/79, Rec. p. 1115), apartado 6.

6 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania (29/84, Rec. p. 1661), apartado 23; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 18, y de 23 de marzo de 1995, Comisión/Grecia (C-365/93, Rec. p. I-499), apartado 9.

saber, que la conformidad del marco normativo nacional preexistente no deje margen de duda en cuanto al alcance de las situaciones jurídicas que la Directiva genera para los particulares. Según el Tribunal de Justicia, en conclusión, «para cumplir con la exigencia de seguridad jurídica, es especialmente importante que los particulares disfruten de una situación jurídica clara y precisa que les permita conocer la plenitud de sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales». [7]

18. Por tanto, la posibilidad de prescindir de medidas adecuadas de adaptación del Derecho interno debe verificarse en términos aún más rigurosos cuando se trata de Directivas que persiguen atribuir derechos a los particulares, en especial si se trata de Directivas que se proponen establecer un marco de protección más intensa para los consumidores, que conforman una categoría amplia e indefinida, frente a los contratantes más «poderosos». Como señala el Tribunal de Justicia, ello «es particularmente importante cuando, como en el presente caso, la Directiva tiene por objeto la atribución de derechos a los nacionales de los demás Estados miembros, puesto que dichos nacionales no están normalmente al corriente [de lo previsto en el ordenamiento jurídico de Estados distintos del suyo]». [8] Precisamente, éste es el caso de la Directiva aquí examinada, que persigue, entre otras cosas, «proteger al ciudadano en su papel de consumidor al adquirir bienes y servicios mediante contratos que se rigen por leyes de Estados miembros distintos del suyo» (sexto considerando).

19. Aclarado ese punto en términos generales, debo señalar que no estoy totalmente convencido de que, en el caso de autos, la situación del ordenamiento jurídico neerlandés respete plenamente las exigencias que antes he señalado. Es decir, no estoy convencido de que la normàtiva neerlandesa vigente con anterioridad en la materia objeto de la Directiva sea plenamente conforme con esta última o, en todo caso, que presente una claridad, evidencia y certeza «suficientes», como dice el Tribunal de Justicia, para que sus beneficiarios «estén en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales».

20. Por el contrario, y al margen de lo que se indicará más adelante sobre el fondo de la cuestión, considero que el mismo debate suscitado al respecto entre las partes pone de manifiesto, aunque de modo indirecto, que la interpretación de dicha normativa dista de estar libre de incertidumbres y ambigüedades. Del mismo modo, el hecho mismo de que ese debate se haya articulado en gran medida sobre el significado y sobre la importancia que han de atribuirse a las

7 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia (C-236/95, Rec. p. I-4459), apartado 13, en la que se citan otras sentencias.

8 — Véanse, por todas, las sentencias de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, citada en la nota 6 *supra*, apartado 23, y Comisión/Grecia, citada en la nota 6 *supra*, apartado 9.

sentencias dictadas en la materia por prestigiosos órganos jurisdiccionales neerlandeses confirma igualmente las dudas poco antes expresadas. La aplicación de una Directiva con la importancia y el alcance que presenta la que aquí se examina no puede estar expuesta, en efecto, en un Estado miembro a las dificultades interpretativas señaladas y, ante todo, no puede estar expuesto a dichas dificultades el derecho de los particulares, sean o no neerlandeses, a invocar las situaciones jurídicas conferidas por la Directiva.

21. Incluso el hecho de que el Gobierno de los Países Bajos haya considerado necesario adoptar una ley destinada a «aclarar» y «precisar» el marco normativo nacional en materia de cláusulas abusivas en los contratos normalizados demuestra que, con toda probabilidad, también dicho Gobierno, pese a sus distintas declaraciones, ha advertido la necesidad de suprimir las dificultades señaladas por la Comisión. El hecho de que posteriormente esa ley alcance o no el resultado pretendido carece de pertinencia en el presente asunto, por cuanto su adopción tuvo lugar más de un año después del transcurso del plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado y, por consiguiente, no basta en ningún caso para hacer desaparecer el incumplimiento imputado al Reino de los Países Bajos. [9]

9 — Es sabido en efecto que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal, el incumplimiento debe apreciarse en función de la situación existente al final del plazo señalado en el dictamen motivado; véanse, entre otras muchas, las sentencias de 23 de marzo de 2000, Comisión/Francia (C-327/98, Rec. p. I-1851), apartado 28; de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Reino Unido (C-69/99, Rec. p. I-10971), apartado 22, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-374/98, Rec. p. I-10974), apartado 14.

B. Conformidad de los principios y de las disposiciones del Código Civil neerlandés con la Directiva comunitaria

22. En todo caso, aparte de estas dudas de carácter general y preliminar, para valorar la fundamentación del recurso de la Comisión es necesario realizar ahora un examen más detenido de las imputaciones que ésta realiza al Gobierno demandado y las alegaciones que éste opone.

23. Comenzaré refiriéndome a la alegación que se basa en la supuesta existencia en el ordenamiento jurídico neerlandés de un principio general que reformula en dicho ordenamiento el mismo principio de la interpretación más favorable para el consumidor, enunciado en el artículo 5, segunda frase, de la Directiva. En efecto, según el Gobierno neerlandés ese principio constituye una norma de interpretación aplicada normalmente por los órganos jurisdiccionales. Ello resulta cuanto menos dudoso, habida cuenta de la jurisprudencia del Hoge Raad que la Comisión ha citado puntualmente, en la que se ha negado en muchas ocasiones que dicho principio constituya una «norma jurídica». [10]

10 — Además de la sentencia de 12 de enero de 1996 (NJ 1996, nº 683), citada por la Comisión en sus observaciones, véanse las citas que figuran en «CLAB Europa», *European Database on Case Law about Unfair Contractual Terms* (Base de datos europea sobre jurisprudencia en materia de cláusulas abusivas), www.europa.eu.int/clab/ (véanse las fichas NL000047, NL000056 y NL000079), así como en Hondius, E.: «Non implementation of the Directive on Unfair Contract Terms: the Dutch case», *European Review of Private Law*, 1997, pp. 193 y ss., especialmente pp. 194 y 195, así como la nota 4 con referencias, que señala que después de la entrada en vigor de la Directiva, la posición de los jueces neerlandeses no ha cambiado, aun cuando, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal, están obligados a interpretar su Derecho interno a la luz del tenor y de los objetivos de la Directiva.

24. Siguiendo con la cuestión de los principios de interpretación, el Gobierno demandado alega que no existen divergencias entre la Directiva y el ordenamiento jurídico interno en lo que respecta a las consecuencias previstas para el caso de que un contrato contenga cláusulas ambiguas o incomprensibles.

25. A este respecto, no obstante, me parecen más fundadas las conclusiones en sentido contrario de la Comisión, que ha subrayado que:

a) mientras que en el artículo 6:233 del Código Civil se prevé la anulación sin más de una cláusula que vulnere el principio de transparencia, la aplicación de un criterio hermenéutico como el de la interpretación más favorable para el consumidor (o también de la denominada *«interpretatio contra proferentem»)*, previsto en la Directiva permite mantener la cláusula de que se trate;

b) no existe necesariamente coincidencia entre el criterio de la «razonabilidad», que se prevé en los artículos 3:35 y 6:248 de dicho Código a efectos de la interpretación de las eventuales cláusulas oscuras o incomprensibles, y el criterio establecido al respecto por la Directiva que hace prevalecer la interpretación más favorable para el consumidor;

c) del mismo modo, la no oponibilidad al consumidor, en virtud del artículo 3:35 del Código Civil, de cláusulas oscuras o incomprensibles o, por mejor decir, de cláusulas contractuales que puedan interpretarse de modo irrazonable o injusto no equivale necesariamente a la oponibilidad de una cláusula interpretada del modo más favorable para el consumidor.

26. Pasando ahora al examen de la compatibilidad del ordenamiento neerlandés con las disposiciones del artículo 4, apartado 2, y del artículo 5, tercera frase, debo señalar desde un principio que el Reino de los Países Bajos no ha podido demostrar que en su ordenamiento jurídico existan disposiciones equivalentes a aquéllas. Se ha limitado a afirmar, fundamentalmente, que sería superfluo realizar una adaptación específica del Derecho interno, puesto que los objetivos perseguidos por aquellas disposiciones pueden alcanzarse mediante una interpretación sistemática de la legislación neerlandesa. Sin embargo, no considero que la situación sea exactamente en estos términos y que se consiga realmente una adaptación *fiel* del Derecho interno a la Directiva a través del método indicado por las autoridades neerlandesas.

27. En primer lugar, procede recordar que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva prevé expresamente que incluso las cláusulas relativas a la definición del objeto principal del contrato y a la adecuación entre el precio y los servicios o bienes facilitados pueden considerarse abusivas

cuando sean oscuras o ambiguas. Se ofrece así al consumidor la posibilidad de invocar, respecto a tales cláusulas, la protección que le concede el artículo 6, apartado 1, de la Directiva, que consiste en excluir el carácter vinculante de las mismas.

28. En cambio, no estimo que una seguridad y claridad análoga de normativa y de resultados pueda derivarse de una actividad de interpretación sistemática del Código Civil por parte de los órganos jurisdiccionales. Por el contrario, considero que en la situación actual del régimen del Código Civil permanece intacta la posibilidad del profesional de impedir que el consumidor solicite, en virtud del artículo 6:233 del Código Civil, la anulación de «las cláusulas que tienen por objeto las prestaciones esenciales». Y dado que el artículo 6:231 excluye del grupo de las «condiciones generales» (las únicas anulables con arreglo al citado artículo 6:233) las «cláusulas que tienen por objeto las prestaciones esenciales», el profesional puede invocar siempre esa disposición para excluir tales cláusulas de las que están comprendidas en el concepto de «condiciones generales» del contrato.

29. Procede señalar ante todo, a este respecto, que la exclusión de las cláusulas que tienen por objeto prestaciones esenciales de la normativa sobre las condiciones generales constituye una limitación sustancial del ámbito de aplicación de la Directiva. Basta pensar en las repercusiones que se derivan de ello para todos los contratos, como los de seguro, que se prestan especialmente a una ambigüedad de formulación especialmente en cuanto a su objeto esencial, es decir, en este ejemplo, en lo que respecta a la definición del riesgo asegurado.

30. Otro aspecto problemático se refiere al artículo 5, tercera frase, de la Directiva. Como se recordará, ese precepto impide al profesional invocar, en un procedimiento de los previstos en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva, el principio de la interpretación más favorable para el consumidor si ello le permite oponerse a la orden de cesación de la utilización de una cláusula ambigua, que figura entre las cláusulas contractuales a las que el profesional acude de modo generalizado en las relaciones con los consumidores. Como observa la Comisión, el objetivo de esa disposición consiste en evitar que un principio destinado a proteger a los consumidores pueda perjudicarlos en el caso de tales procedimientos, si el profesional se opusiera a la orden de no seguir utilizando cláusulas generales, redactadas en términos poco claros y que pueden interpretarse como cláusulas abusivas, invocando una interpretación de tales cláusulas más favorable para el consumidor. En cambio, este resultado no se conseguiría si se procediera, como pretende el Gobierno neerlandés, sobre la base de una interpretación sistemática del ordenamiento nacional, puesto que la normativa del Código Civil *permite en todo caso* al profesional, que haya sido demandado en un procedimiento de este tipo, invocar el principio de que se trata.

31. Por último, es dudoso asimismo que el ordenamiento neerlandés garantice el res-

peto pleno de la obligación de transparencia a la que está sujeto el profesional en la formulación de las cláusulas de los contratos normalizados, según el artículo 5, primera frase, de la Directiva. Para alcanzar un resultado aparentemente similar, el conjunto de las disposiciones invocadas al respecto por el Reino de los Países Bajos se basa principalmente en criterios de razonabilidad y equidad. Pero de tal modo, como observa la Comisión, que el resultado sólo se persigue con carácter indirecto, y no con la eficacia e inmediatez garantizadas por una disposición que tenga en cuenta expresamente el principio enunciado en la Directiva. En especial si se considera, como una vez más señala la Comisión, que la solución elegida por el legislador comunitario persigue particularmente imponer al profesional la obligación de asegurar *a priori* la claridad y comprensibilidad de las cláusulas, garantizando así que el consumidor pueda obtener, aún antes de la conclusión del contrato, las informaciones necesarias para decidir con pleno conocimiento de causa. [11]

C. *Sobre la interpretación de la normativa neerlandesa conforme a la Directiva*

32. Dicho esto sobre la divergencia entre las disposiciones pertinentes del Código Civil neerlandés y las de la Directiva, queda aún apreciar si dicha divergencia puede ser superada mediante la sentencia del Hoge Raad de 19 de septiembre de 1997, antes citada (véase el punto 12 *supra*), y especialmente mediante el principio de la interpretación de la normativa neerlandesa conforme a las disposiciones de la Directiva, expresamente enunciado en dicha sentencia. Como se ha visto, en efecto, el Gobierno neerlandés sostiene que el resultado perseguido por dicha Directiva se consigue plenamente en virtud de la aportación interpretativa realizada por los órganos jurisdiccionales, y en particular en virtud de la citada sentencia del Hoge Raad.

33. No obstante, procede recordar a este respecto que la mencionada orientación jurisprudencial no constituye una especialidad del sistema neerlandés, ni opera de modo particular a los presentes efectos. Esa jurisprudencia expresa ciertamente una orientación general y compartida, pero no se refiere al problema que aquí se discute, y por tanto no lo resuelve, relativo a la adecuación de una normativa nacional preexistente para asegurar la adaptación plena y correcta del Derecho interno a una Directiva.

34. El principio de la interpretación del Derecho nacional conforme al Derecho comunitario es, en efecto, un conocidísimo principio general del Derecho comunitario, que el Tribunal de Justicia ha extendido también a los casos de adaptación extemporánea del Derecho interno a una Directiva. Como el Tribunal ha recordado recientemente, y precisamente en relación con la Directiva controvertida en el presente asunto, «[a]nte una situación en la

11 — Además, de la Directiva se deduce en varias ocasiones que la claridad de las cláusulas contenidas en contratos normalizados debe garantizarse lo antes posible en el ámbito de las relaciones entre el profesional y el consumidor. En el vigésimo considerando, por ejemplo, se dispone que «el consumidor debe contar con la posibilidad real de tener conocimiento de todas las cláusulas», mientras que la letra i) del anexo de la Directiva establece que una cláusula puede ser declarada abusiva si tiene por objeto «hacer constar de forma irrefragable la adhesión del consumidor a cláusulas de las cuales no ha tenido la oportunidad de tomar conocimiento real antes de la celebración del contrato».

que no se haya adaptado el Derecho nacional a una Directiva [...] con arreglo a una jurisprudencia reiterada [...] al aplicar el Derecho nacional, ya sean disposiciones anteriores o posteriores a la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional que debe interpretarlo está obligado a hacer todo lo posible, a la luz del tenor literal y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva y de esa forma atenerse al artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero)». [12]

35. Pero esa orientación jurisprudencial no resuelve, repito, el problema que aquí se discute. En efecto, opera eficazmente en los casos de demora en la adaptación del Derecho interno a la Directiva o también cuando dicha adaptación se ha realizado de modo incorrecto o incompleto, pero ciertamente no puede constituir una justificación de una adaptación inadecuada o inexistente. Como se ha señalado acertadamente, el mero hecho de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro declare, de conformidad con los principios establecidos por el Tribunal de Justicia, que interpreta el Derecho nacional a la luz del Derecho comunitario, «no elimina la obligación impuesta a todas las demás autoridades de este Estado miembro, en particular a las legislativas, de adoptar, en el marco de sus competencias respectivas, todas las medidas que puedan asegurar la incorporación y, por lo tanto, la realización de los objetivos del texto comunitario». [13]

36. En efecto, como ha señalado el Abogado General Sr. Léger y como se desprende de la jurisprudencia antes citada, ello «se opondría a las exigencias fundamentales que subyacen en toda adaptación del Derecho interno, las de seguridad jurídica y publicidad adecuada. Este Tribunal de Justicia ha declarado muchas veces que las disposiciones de una Directiva deben aplicarse "con indiscutible fuerza imperativa [...] con la especificidad, precisión y claridad exigidas [...] para cumplir la exigencia de seguridad jurídica", y de modo que "[...] si la Directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y de ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales" [...] Una jurisprudencia nacional que interprete las disposiciones de Derecho interno en un sentido considerado conforme a las exigencias de una Directiva no puede ser suficiente para conferir a dichas disposiciones la calidad de medidas de adaptación del Derecho interno a esta Directiva.» [14] Y acogiendo esta tesis, como ya he indicado, el Tribunal de Justicia ha aclarado en la misma ocasión que «como resulta de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para cumplir con la exigencia de seguridad jurídica, es especialmente importante que los particulares disfruten de una situación jurídica clara y precisa que les permita conocer la plenitud

12 — Sentencia de 27 de junio de 2000, Océano Grupo Editorial (asuntos acumulados C-240/98 y C-244/98, Rec. p. I-4941), apartado 30.

13 — Conclusiones del Abogado General Sr. Da Cruz Vilaça en el asunto en el que recayó la sentencia de 17 de septiembre de 1987, Comisión/Alemania (412/85, Rec. p. 3503), punto 19.

14 — Conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Grecia, citada en la nota 7 *supra*, puntos 24 y 26, en donde figuran otras citas.

de sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales». [15]

37. Dicho esto en términos generales, hay que señalar que en el presente asunto la jurisprudencia del Hoge Raad no parece idónea para alcanzar los resultados que el Gobierno neerlandés pretende asignarle. Como recuerda, en efecto, la Comisión, el principio enunciado por la citada sentencia del Hoge Raad de 19 de septiembre de 1997 no coincide plenamente con los que cabe deducir de otras sentencias de ese mismo órgano jurisdiccional supremo (véase la nota 9). En otras ocasiones, ciertamente, el Hoge Raad ha declarado, respecto a aspectos fundamentales de la Directiva, en particular, en relación con el principio fundamental de la interpretación más favorable al consumidor enunciado en el artículo 5, segunda frase, que en el ordenamiento neerlandés dicho principio no constituye una «norma jurídica», sino más bien un punto de vista de carácter general, que puede tener una cierta pertinencia en la interpretación de un contrato por parte de los órganos jurisdiccionales.

38. Es cierto que esas sentencias son anteriores a la de 1997 antes citada, pero también lo es que al menos una de ellas es posterior a la entrada en vigor de la Directiva. Ello, en mi opinión, representa una confirmación adicional, junto con todo lo expuesto anteriormente, de la inadecuación de un método de adaptación del Derecho interno a una Directiva que se confía a soluciones que no sólo no son precisas y evidentes, sino también inciertas y no definitivas puesto que están expuestas inevitablemente a las posibles variaciones de la jurisprudencia.

39. Para concluir, por tanto, considero que tampoco los precedentes jurisprudenciales citados por el Gobierno neerlandés resuelven la comprobada inadecuación de la normativa de ese país para dar cumplimiento de modo claro e inequívoco a la Directiva de que se trata. Por tanto, en mi opinión procede estimar el recurso de la Comisión.

D. *Costas*

40. En virtud de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas y teniendo en cuenta todo lo expuesto sobre la decisión del recurso, considero que procede estimar dicha solicitud.

15 — Sentencia Comisión/Grecia, citada en la nota 7 *supra*, apartado 13, en donde figuran otras citas.

Conclusión

A la luz de las consideraciones precedentes propongo, por tanto, al Tribunal que:

«1) Declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero) y de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar una adaptación adecuada del ordenamiento nacional al artículo 4, apartado 2, y al artículo 5 de dicha Directiva.

2) Condene en costas al Reino de los Países Bajos.»