CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 14 de diciembre de 1995 *

Introducción

1. La resolución de remisión presentada por el Centrale Raad van Beroep neerlandés (Tribunal Superior de lo Social) tiene por objeto la clarificación de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Roks y otros. [1] La sentencia se refiere a disposiciones de la normativa neerlandesa de Seguridad Social que afectan de forma negativa a un número muy superior de mujeres que de hombres, pero que se consideran objetivamente justificadas por la finalidad de política social perseguida por dicha normativa.

Antecedentes de hecho y de Derecho

2. La remisión se refiere, en concreto, a modificaciones efectuadas en la Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet [2] (Ley neerlandesa relativa a la incapacidad laboral; en lo sucesivo, «AAW»), de conformidad a lo dispuesto en la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social [3] (en lo sucesivo, «Directiva»).

3. El artículo 2 de la Directiva define su ámbito de aplicación personal de la siguiente forma:

«Esta Directiva se aplicará a la población activa, incluidos los trabajadores independientes, los trabajadores cuya actividad se vea interrumpida por enfermedad, accidente o paro involuntario, a las personas que busquen empleo, así como a los jubilados y a los trabajadores inválidos.»

* Lengua original: inglés.

1 — Sentencia de 24 de febrero de 1994, Roks y otros (C-343/92, Rec. p. I-571; en lo sucesivo, «Roks»).

2 — Ley de 11 de diciembre de 1975, *Staatsblad* 674, modificada.

3 — DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174.

El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva establece lo siguiente:

«El principio de igualdad de trato supondrá la ausencia de toda discriminación por razón del sexo, ya sea directa o indirectamente, en especial con relación al estado matrimonial o familiar, particularmente en lo relativo a:

— el ámbito de aplicación de los regímenes y las condiciones de acceso a los mismos [...]»

La Directiva se aplica a los regímenes legales que aseguren una protección contra los riesgos de, entre otros, enfermedad, e invalidez. [4] El artículo 8 exige que las legislaciones nacionales se adapten a la Directiva antes del 23 de diciembre de 1984. El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva produce efectos directos a falta de adaptación adecuada de las legislaciones a la misma tras la citada fecha. [5]

4. La AAW y su sucesivas modificaciones ya fueron resumidas, a los fines que interesan en el presente asunto, en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Roks:

«3) En un primer momento, la AAW, que entró en vigor el 1 de octubre de 1976, confería a los hombres y a las mujeres no casadas, tras una incapacidad laboral de un año, el derecho a una prestación por incapacidad laboral cuyo importe no dependía ni de otros posibles ingresos del beneficiario ni de una pérdida de ingresos sufrida por éste.

4) El derecho a una prestación AAW fue ampliado a las mujeres casadas por la Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen (Ley por la que se establece la igualdad de derechos a prestaciones entre hombres y mujeres) de 20 de diciembre de 1979. [6] Al mismo tiempo esta Ley supeditó el derecho a prestaciones, para todos los asegurados excepto algunos grupos, al requisito de que el beneficiario hubiera obtenido, en el año anterior al comienzo de su incapacidad laboral y por razón de su trabajo o en relación con éste, determinados ingresos, superiores o iguales inicialmente a 3.423,81 HFL (en lo sucesivo, "requisito de ingresos"). Este requisito de ingresos se exigía a todas las personas cuya incapacidad laboral hubiera comenzado después del 1 de enero de 1979.

4 — Véase la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva.

5 — Véase la sentencia de 4 de diciembre de 1986, Países Bajos/Federatie Nederlandse Vakbeweging (71/85, Rec. p. 3855), apartados 12 a 23; véanse, asimismo, por ejemplo, las sentencias de 24 de marzo de 1987, McDermott y Cotter (286/85, Rec. p. 1453), apartado 17; de 11 de julio de 1991, Johnson (C-31/90, Rec. p. I-3723), apartado 36, y Roks, antes citada, apartado 18.

6 — A la que, en las presentes conclusiones, denominaremos «Ley de 1979».

5) En virtud de las disposiciones transitorias de la citada Ley de 20 de diciembre de 1979, los hombres y las mujeres no casadas cuya incapacidad laboral hubiera comenzado antes del 1 de enero de 1979 seguían teniendo derecho a una prestación sin tener que cumplir el requisito de ingresos. Las mujeres casadas cuya incapacidad fuera anterior al 1 de octubre de 1975 no tenían ningún derecho a prestación aunque cumplieran el requisito de ingresos. Por su parte, las mujeres casadas cuya incapacidad hubiera comenzado entre el 1 de octubre de 1975 y el 1 de enero de 1979 sólo tenían derecho a prestación si cumplían el requisito de ingresos.

6) Mediante varias sentencias de 5 de enero de 1988, el Centrale Raad van Beroep declaró que estas disposiciones transitorias constituían una discriminación por razón del sexo, incompatible con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 [7] y que las mujeres casadas cuya incapacidad laboral fuera anterior al 1 de enero de 1979 tenían derecho, con efectos a 1 de enero de 1980, fecha de entrada en vigor de la Ley de 20 de diciembre de 1979, a una prestación AAW en las mismas condiciones que los hombres, es decir, sin el requisito de ingresos, aunque el comienzo de su incapacidad fuera anterior al 1 de octubre de 1975.

7 — Recopilación de Tratados, vol. 999, p. 171.

7) Las disposiciones transitorias declaradas discriminatorias de las mujeres casadas fueron derogadas mediante Ley de 3 de mayo de 1989. [8] No obstante, ésta establecía en su artículo III que las personas cuya incapacidad laboral fuera anterior al 1 de enero de 1979 y que presentaran una solicitud de prestación AAW después del 3 de mayo de 1989 debían cumplir el requisito de ingresos y, en el artículo IV, que la prestación AAW se revocaría a las personas cuya incapacidad laboral fuera anterior al 1 de enero de 1979 si no cumplían el requisito de ingresos. Esta exclusión, que debería haberse puesto en vigor inicialmente el 1 de junio de 1990, fue pospuesta al 1 de julio de 1991 mediante una Ley posterior.

8) Mediante sentencia de 23 de junio de 1992, el Centrale Raad van Beroep estimó que el importe del requisito de ingresos, que en 1988 era de 4.403,52 florines anuales, constituía una discriminación indirecta de las mujeres contraria al artículo 26 del citado Pacto Internacional y al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7 y que el requisito de ingresos debía considerarse cumplido si el beneficiario había obtenido "algunos ingresos" en el año precedente al comienzo de su incapacidad laboral.» [9]

8 — A la que, en las presentes conclusiones, denominaremos «Ley de 1989».

9 — Sentencia Roks, antes citada, apartados 3 a 8. La cuestión planteada por el centrale Raad van Beroep en dicho asunto se refería al requisito de ingresos tal y como fue interpretado por el Tribunal de Justicia el 23 de junio de 1992, en el sentido de un requisito de haber obtenido algunos ingresos. En estas conclusiones, la expresión «requisito de ingresos» se utilizará en ese sentido; punto 15 *infra*.

5. En el asunto Roks, nuevos y anteriores reclamantes afectados negativamente por la Ley de 1989 impugnaron las decisiones por las que se les denegaba o revocaban derechos. El Raad van Beroep 's-Hertogenbosch planteó una serie de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Dos de ellas (la segunda y la tercera) presentan particular relevancia en el presente asunto. [10] Mediante la segunda cuestión se preguntaba si la privación en el futuro de un derecho, adquirido en virtud del efecto directo, en Derecho comunitario, de una disposición de una Directiva a la que no se ha adaptado adecuadamente el Derecho nacional, es contraria al principio comunitario de seguridad jurídica. El Tribunal de Justicia respondió en los siguientes términos:

«El Derecho comunitario no se opone a la adopción de una normativa nacional que, supeditando la conservación del derecho a una prestación por incapacidad laboral a un requisito aplicable en lo sucesivo tanto a los hombres como a las mujeres, produce el efecto de privar a éstas, en el futuro, de los derechos que deducirían del efecto directo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7.»

6. La tercera cuestión del asunto Roks tenía por objeto saber si una disposición como la contenida en la Ley de 1989 que, en la práctica, afectaba negativamente a las mujeres casadas casi exclusivamente (por lo que refiere a quienes presenten por primera vez una reclamación) o ampliamente (en el caso de revocación de derechos existentes) y que, por tanto, constituía, en principio, una discriminación indirecta de las mujeres en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, podía estar justificada objetivamente por motivos de índole presupuestaria. La respuesta del Tribunal de Justicia fue:

«El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7 se opone a la aplicación de una normativa nacional que supedita la concesión de una prestación por incapacidad laboral al requisito de haber obtenido determinados ingresos en el año inmediatamente anterior al comienzo de la incapacidad, la cual, aun sin efectuar distinciones por razón del sexo, afecta a un número mucho mayor de mujeres que de hombres, aunque la adopción de esta normativa esté justificada por consideraciones de índole presupuestaria.»

7. La presente remisión prejudicial surgió a raíz de dos casos presentados ante el Centrale Raad van Beroep: el primero se refiere a la Sra. Posthuma-van Damme y el segundo, al Sr. Oztürk. A la Sra. Posthuma-van Damme se le privó de un derecho a consecuencia de la modificación operada en la AAW mediante la Ley de 1989, que extendió el requisito de ingresos a quienes sufrieran de una incapacidad laboral con anterioridad al 1 de enero de 1979. Al Sr. Oztürk se le denegó un derecho en aplicación de la pri-

10 — La primera cuestión del asunto Roks se refería a la privación *retroactiva* o revocación de los derechos adquiridos, si bien aún no solicitados, respecto al período comprendido entre el 23 de diciembre de 1984 y el 3 de mayo de 1989 a consecuencia del efecto directo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. La cuarta cuestión se refería a la posibilidad de las personas no incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de invocar sus términos.

mera modificación de la AAW, operada mediante la Ley de 1979 que introdujo el requisito de ingresos respecto a aquéllos cuya incapacidad hubiera comenzado con posterioridad al 1 de enero de 1979.

8. La Sra. Posthuma-van Damme, que estaba casada, fue trabajadora por cuenta ajena hasta que contrajo una enfermedad a finales de 1974. Se le reconoció la incapacidad laboral a partir del 1 de octubre de 1976 (fecha en la que, como mujer casada, no tenía derecho a la prestación). En aplicación de las resoluciones de 1988 del Centrale Raad van Beroep mencionadas anteriormente, solicitó a la Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (Dirección de la asociación profesional del comercio al por menor, artesanos y amas de casa; en lo sucesivo, «Detam»), organismo de la Seguridad Social competente, una prestación por incapacidad laboral que le fue concedida. [11] Posteriormente [12] y con arreglo al artículo IV de la Ley de 1989, modificada, la Detam le revocó, con efectos de 1 de julio de 1991, el derecho concedido debido a que, en el año inmediatamente anterior al comienzo de su incapacidad laboral, no cumplía el requisito de ingresos. [13] La Sra. Posthuma-van Damme interpuso ante el Centrale Raad van Beroep un recurso de apelación contra la sentencia del Arrondissementsrechtbank te Rotterdam que desestimó el recurso presentado contra la decisión de la Detam.

9. El Sr. Oztürk trabajó hasta 1988. Obtuvo prestaciones por desempleo hasta el 17 de abril de 1990, fecha en la que volvió a trabajar. No obstante, cesó de nuevo en su empleo el 13 de septiembre de 1990 a causa de problemas psiquiátricos y consta que se declaró su incapacidad laboral con efectos de 1 de abril de 1989. Se considera que cesó de trabajar antes de esta fecha por razón de desempleo. La Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (en lo sucesivo, «NAB»), otra asociación profesional que actúa como organismo competente de la Seguridad Social, denegó al Sr. Oztürk una prestación por incapacidad laboral debido a que no cumplía el requisito de ingresos durante el año inmediatamente anterior al comienzo de su incapacidad laboral. [14] A continuación, el Sr. Oztürk interpuso ante el Centrale Raad van Beroep un recurso de apelación contra la sentencia del Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, que había desestimado sus pretensiones.

10. En su resolución de remisión de 14 de octubre de 1994 el Centrale Raad van Beroep señala que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Roks suscita una serie de cuestiones interpretativas. En particular,

11 — La solicitud fue presentada el 26 de octubre de 1988 y la prestación se le concedió mediante decisión de 25 de julio de 1989.

12 — Mediante decisión de 26 de marzo de 1991.

13 — Aunque la decisión de la Detam de 26 de marzo de 1991 por la que se revocaba, con arreglo al artículo IV de la Ley de 1989, el derecho de la Sra. Posthuma-van Damme se adoptó antes de la sentencia de 23 de junio de 1992 del Centrale Raad van Beroep, conforme a la cual la cuantía de los ingresos exigidos constituía una discriminación indirecta de las mujeres prohibida, el representante de la Detam afirmó en la vista que el caso de la Sra. Postuma-van Damme fue revisado posteriormente y que la revocación de los derechos fue confirmada puesto que no había obtenido ingresos en el año inmediatamente anterior al comienzo de su incapacidad laboral.

14 — En los autos se afirma indistintamente que esta decisión se adoptó el 23 de octubre de 1992 y el 23 de octubre de 1991, pero este error formal no afecta al contenido.

desearía saber si lo declarado por el Tribunal de Justicia se refería al artículo IV de la Ley de 1989 (que se refería a la revocación del derecho) y si únicamente excluía los motivos de índole presupuestaria como eventual justificación objetiva de las medidas que afectan negativamente a un número muy superior de mujeres que de hombres o si su alcance era mayor, al considerar que no existe justificación objetiva de ninguna clase que produzca tal efecto en el caso del requisito de ingresos que impone la AAW. El órgano jurisdiccional nacional también vuelve a plantear la cuestión de la seguridad jurídica cuando pregunta si un requisito de ingresos, que, normalmente, sólo es relevante en el momento del reconocimiento del derecho a a la prestación, puede exigirse después de ese momento.

11. Por consiguiente, el Centrale Raad van Beroep resolvió plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«Si consta que, debido a la exigencia de un requisito de ingresos establecido en un régimen legal relativo a la incapacidad laboral, resultan afectadas muchas más mujeres que hombres: [15]

1) (respecto al asunto 1): ¿Debe interpretarse el Derecho comunitario vigente en el sentido de que se opone a la revocación de una prestación por incapacidad laboral con arreglo a la AAW, que se percibe a consecuencia de una incapacidad laboral producida con anterioridad al 1 de enero de 1979, en virtud del artículo IV de la Ley de 3 de mayo de 1989, conforme a cuyas disposiciones relativas a la conservación del derecho a la prestación se exige a partir del 1 de julio de 1991 el requisito de que se hayan obtenido ingresos procedentes o relacionados con el trabajo, con anterioridad al comienzo de la incapacidad laboral?

2) (respecto al asunto 2): ¿Debe interpretarse el Derecho comunitario vigente en el sentido de que se opone a la denegación de una prestación por incapacidad laboral con arreglo a la AAW en virtud del artículo 6 de la AAW (según su tenor tras la entrada en vigor de la Ley de 20 de diciembre de 1979 y teniendo en cuenta la sentencia del Centrale Raad van Beroep de 23 de junio de 1992), conforme a cuyas disposiciones, para conceder una prestación se exige el requisito de que se hayan obtenido ingresos procedentes o relacionados con el trabajo en el año que precedió al comienzo de la incapacidad laboral, en el presente asunto, el 1 de abril de 1989?»

15 — La existencia de discriminación se deduce habitualmente de la producción de un efecto negativo en perjuicio un número superior, o considerablemente superior, de personas pertenecientes a un sexo que de otras. Véanse las sentencias de 13 de julio de 1989, Rinner-Kühn (171/88, Rec. p. 2743); de 7 de febrero de 1991, Nimz (C-184/89, Rec. p. I-297), apartado 15; Roks, antes citada, apartado 38; de 14 de diciembre de 1995, Nolte (C-317/93, Rec. p. I-4625), punto 57 de las conclusiones del Abogado General Sr. Léger, presentadas el 31 de mayo de 1995, y apartado 28 de la sentencia. En la sentencia Roks, se consideró que el requisito de ingresos exigido por la normativa neerlandesa producía tal efecto, de forma que considero que también lo produce en el presente asunto.

Observaciones

12. La Detam, la NAB, el Gobierno neerlandés y la Comisión presentaron observaciones.

13. La Detam y la NAB alegan que la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Roks rechaza que las consideraciones de índole meramente presupuestaria puedan constituir motivos de justificación de discriminaciones indirectas aparentes. [16] Alegan que la Ley de 1979 transformó la AAW de una medida general de Seguridad Social en una medida de seguro contra la pérdida de ingresos por parte de aquellos que sufran incapacidad laboral, extremo al que se refiere el Centrale Raad van Beroep en su resolución de remisión. Consideraciones presupuestarias influyeron este cambio de política, pero no dejó de ser una opción de política social, en la que el legislador nacional dispone de un margen de apreciación. [17] Este principio de seguro contra la pérdida de ingresos fue confirmado en la Ley de 1989, que eliminó las anomalías restantes del régimen anterior.

14. El Gobierno neerlandés alega que la sentencia Roks debe limitarse a la exclusión de pretendidas justificaciones por motivos meramente presupuestarios. El hecho de que la AAW, modificada, afecte negativamente a un número superior de mujeres que de hombres constituye una simple consecuencia del número muy superior de hombres en el ámbito laboral, que está íntimamente vinculado con el reconocido objetivo social de asegurarse contra la pérdida de ingresos. La sentencia de 1992 del Raad van Beroep (relativa a la cuantía de los ingresos exigida) elimina algunos elementos innecesarios de discriminación. La competencia de los Estados miembros para determinar la política social en general y, en particular, para establecer una conexión entre las contribuciones de Seguridad Social (procedentes de los ingresos laborales) y las prestaciones abonadas por la Seguridad Social, habría resultado menoscabada si el Tribunal de Justicia se hubiera pronunciado de otra forma.

15. La Comisión, que en sus observaciones escritas aboga por una interpretación muy amplia de la sentencia Roks, señaló en la vista que había entendido mal la mención de un requisito de ingresos contenida en la sentencia y, por tanto, en la resolución de remisión en el presente caso, como referida a la cantidad exigida de ingresos (4.403,52 HFL - anuales) exigida antes de que la sentencia de 23 de junio de 1992 del Centrale Raad van Beroep sustituyera dicha cantidad por «algunos ingresos». [18] Su primera propuesta (a favor de establecer un vínculo entre los ingresos anteriores y el nivel del derecho a la prestación) se había planteado como alternativa a la norma que exigía la obtención de determinados ingresos. El representante de la Comisión admitió en la vista que la exigencia del requisito de haber obtenido simplemente «algunos ingresos» era competencia de los Estados miembros. Señaló que, en cualquier caso, al Tribunal de Justicia se le había planteado un falso problema, en la medida en que las personas que no obtienen ningún ingreso están excluidas, en todo caso, del ámbito de

16 — La Detam y la NAB presentaron observaciones escritas y orales prácticamente idénticas.

17 — Véase el artículo 118 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

18 — La vista celebrada ante el Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch que dio lugar a la resolución de remisión del asunto Roks, se celebró pocos días antes de la sentencia del Centrale Raad van Beroep relativa al requisito del nivel de ingresos. No obstante, la resolución de remisión no se dictó hasta el 30 de junio de 1992 y se refería a la sentencia. Como puede deducirse de la cita anterior del resumen de la legislación neerlandesa contenida en la sentencia Roks, el Tribunal de Justicia también tuvo en cuenta este desarrollo.

aplicación personal de la Directiva y, por tanto, no pueden invocarla.

16. En sus observaciones escritas la Comisión duda de la pertinencia de plantear una cuestión prejudicial en el caso del Sr. Oztürk en la medida en que es un hombre y, por tanto, no está discriminado, en relación con las mujeres, por el requisito de ingresos. Sin embargo, el representante de la Comisión no mencionó esta cuestión en la vista porque afirma que los mismos principios se aplican *mutatis mutandis* a la Ley de 1979 y a la Ley de 1989.

Análisis del problema

17. En primer lugar, analizaré la argumentación formulada por la Comisión en la vista y conforme a la cual las personas que no cumplen el requisito de haber obtenido algunos ingresos en el año inmediatamente anterior a su incapacidad laboral no están incluidas del ámbito de aplicación personal de la Directiva y, por tanto, no pueden acogerse a ella. Esta tesis recuerda la formulada por las asociaciones profesionales demandadas y por el Gobierno neerlandés en el asunto Roks con objeto de evitar el análisis de algunas cuestiones. [19] Esta argumentación no fue acogida por el Tribunal de Justicia, el cual señaló que correspondía al órgano jurisdiccional nacional apreciar, teniendo en cuenta las particularidades de cada asunto, la necesidad de plantear una cuestión prejudicial y la pertinencia de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia y que una de las cuestiones planteadas se refería expresamente al extremo de si las consecuencias que deban deducirse en el ordenamiento jurídico nacional de una posible incompatibilidad entre la Ley de 1989 y la Directiva para las personas no incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. [20]

18. La argumentación de la Comisión en el presente asunto parece tener un carácter más material que procedimental en el sentido de que pretende que la discriminación entre quienes obtienen ingresos y quienes no los obtienen no puede constituir una discriminación prohibida por el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva porque esta Directiva no puede prohibir la discriminación de aquellas personas a las que no se aplica (las mujeres que no forman parte de la población activa, así como jubilados e inválidos). Sin embargo, no es evidente que el grupo de personas que obtienen algunos ingresos procedentes del trabajo o en relación con él coincida completamente con el colectivo de personas a las que se aplica la Directiva con arreglo al artículo 2. De hecho, tanto la Sra. Posthuma-van Damme como el Sr. Oztürk pueden estar incluidos en el ámbito de aplicación personal de la Directiva, a pesar de no poder cumplir el requisito de ingresos que impone la AAW. La propia Comisión sugiere, en sus observaciones escritas, que debe considerarse que la Sra. Posthuma-van Damme cumple los requisitos del artículo 2, en la medida en que, cuando solicitó la prestación AAW, era una

19 — Sentencia Roks, antes citada, apartado 14.

20 — Sentencia Roks, antes citada, apartado 16.

trabajadora por cuenta propia inválida. De manera análoga, el Sr. Oztürk estaba desempleado antes de que comenzara su incapacidad laboral, sin embargo no se deduce claramente de la resolución de remisión si el Sr. Oztürk también era una persona cuya actividad fue interrumpida a consecuencia de desempleo involuntario o una persona que busca empleo. Cuando el Tribunal de Justicia interpreta la Directiva, la cuestión de si las personas que se encuentran en una situación especial definida por la legislación nacional (y, en concreto, los apelantes en el procedimiento principal) están incluidas en el ámbito de aplicación personal de la Directiva es también una cuestión de hecho y de Derecho nacional, que corresponde determinar al órgano jurisdiccional nacional. [21]

19. Por consiguiente, la primera cuestión tiene por objeto saber si el principio general de seguridad jurídica prohíbe la revocación de prestaciones a consecuencia de una nueva normativa nacional que regula el derecho a tales prestaciones. Suponiendo, a los fines de este análisis, que las disposiciones nacionales no infrinjan por otros motivos el Derecho comunitario y, en concreto, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, considero que el Tribunal de Justicia ya respondió a esta cuestión en la sentencia Roks.

20. En la sentencia Roks el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva deja intacta la competencia que reconocen a los Estados miembros los artículos 117 y 118 del Tratado para definir su política social en el marco de una estrecha colaboración organizada por la Comisión y, por tanto, la naturaleza y la amplitud de las medidas de protección social, incluidas las de Seguridad Social, así como las modalidades concretas de su ejecución. [22] El Tribunal de Justicia también declaró que el Derecho comunitario no se opone a que un Estado miembro, para controlar sus gastos sociales, adopte medidas que producen el efecto de privar a determinados grupos de personas de prestaciones de Seguridad Social siempre y cuando estas medidas respeten el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, tal y como se define en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. [23] El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que el Derecho comunitario no se opone a la adopción de una normativa nacional que, supeditando la *conservación* del derecho a una prestación por incapacidad laboral a un requisito aplicable en lo sucesivo tanto a los hombres como a las mujeres, produce el efecto de privar a éstas de determinados derechos. [24]

21. En la resolución de remisión el Centrale Raad van Beroep expresa su preocupación sobre que, a pesar de la sentencia Roks, un requisito de ingresos relevante únicamente en el momento del reconocimiento del derecho se aplique también una vez comenzado el disfrute de la prestación. Sin embargo, si los Estados miembros actúan dentro del ámbito

21 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto Nolte, antes citado, punto 42.

22 — Apartado 28; véanse, asimismo, las sentencias de 9 de julio de 1987, Alemania y otros/Comisión (asuntos acumulados 281/85, 283/85, 284/85 y 287/85, Rec. p. 3203), y de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica (C-229/89, Rec. p. I-2205).

23 — Apartado 29; véanse, asimismo, las sentencias de 11 de junio de 1987, Teuling (30/85, Rec. p. 2497); Comisión/Bélgica, antes citada, y de 19 de noviembre de 1992, Molenbroek (C-226/91, Rec. p. I-5943).

24 — Apartado 30.

de sus competencias, únicamente están sujetos a los principios legales y constitucionales nacionales (incluidos, por supuesto, aquellos principios de Derecho internacional que pueden aplicarse en los ordenamientos jurídicos nacionales). Siempre y cuando se cumplan los requisitos impuestos por la Directiva respecto a la igualdad de trato, los Estados miembros son competentes para configurar su régimen de Seguridad Social según sus disponibilidades, necesidades y política social. Por consiguiente, independientemente de que se exigiera la conservación de tales derechos de Seguridad Social si éstos se rigieran por el Derecho comunitario, el principio comunitario de seguridad jurídica no se aplica a las disposiciones neerlandesas controvertidas en el presente asunto. El Derecho comunitario no se opone a la privación, para el futuro, de derechos de la Seguridad Social que ya se disfrutan, siempre y cuando se respete el principio de igualdad de trato. Ello debe distinguirse de cualquier intención de privar, *retroactivamente* de derechos que se habían adquirido como consecuencia del efecto directo de disposiciones de una Directiva a la que no se había adaptado correctamente el Derecho nacional. [25]

22. Puesto que el Derecho comunitario no impone requisitos especiales en materia de conservación de prestaciones, a diferencia de su concesión o denegación por primera vez, de ello se deduce que las cuestiones suscitadas en los casos de la Sra. Posthuma-van Damme y del Sr. Oztürk son, a efectos prácticos, idénticas. Las dos distintas medidas nacionales a que se refieren las cuestiones (artículo IV de la Ley de 1989 y artículo 6 de la AAW, modificada por la Ley de 1979, respectivamente), imponen los mismos requisitos de ingresos, relativos a los distintos períodos en los que comenzó la incapacidad (antes y después del 1 de enero de 1979 respectivamente). Por consiguiente, las dos cuestiones pueden ser respondidas conjuntamente, sin tener que entrar a analizar otros problemas que pueda plantear la situación del Sr. Oztürk.

23. Efectivamente, ambas cuestiones tienen por objeto saber si la tercera cuestión planteada en el asunto Roks excluye cualquier justificación objetiva del requisito de ingresos contenido en la normativa neerlandesa, distinta de motivos de orden presupuestarlo, para tener derecho a prestaciones de Seguridad Social por incapacidad laboral. La respuesta afirma que el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva «se opone» a la aplicación de un requisito de ingresos como el del procedimiento principal, que afecta a un mayor número de mujeres que de hombres «aunque la adopción de esta normativa esté justificada por consideraciones de índole presupuestaria». La respuesta del Tribunal de Justicia puede entenderse en el sentido de que excluye justificaciones distintas a las meramente presupuestarias. Por tanto, a la luz tanto del tenor de la cuestión planteada al Tribunal de Justicia como del análisis del Tribunal de Justicia, son comprensibles las dudas del Centrale Raad van Beroep sobre el alcance de la citada sentencia.

25 — Esta fue la respuesta del Tribunal de Justicia a la primera cuestión en el asunto Roks, antes citado; véase la nota 10; véase, asimismo, la sentencia de 13 de marzo de 1991, Cotter y McDermott (C-377/89, Rec. p. I-1155), apartado 25.

24. Sin embargo, considero que una lectura detenida de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Roks muestra que no llegó a un resultado tal radical. El Tribunal de Justicia señaló que el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva se opone a la aplicación de una medida nacional que, aunque esté formulada de una manera neutra, perjudique a un porcentaje muy superior de mujeres que de hombres, a menos que la medida controvertida esté justificada por factores objetivos ajenos a cualquier discriminación por razón del sexo. [26] Así sucede, continua el Tribunal de Justicia, cuando los medios elegidos responden a una finalidad legítima de la política social del Estado miembro cuya legislación está controvertida, son adecuados para alcanzar el objetivo perseguido por ésta y son necesarios a tal fin. [27] El Tribunal de Justicia señaló que, aunque consideraciones de índole presupuestaria puedan ser el motivo de las opciones de política social de un Estado miembro e influir sobre la naturaleza o el alcance de las medidas de protección social que desea adoptar, no constituyen por sí solas un objetivo perseguido por esta política y, por tanto, no pueden justificar una decisión en detrimento de uno de los sexos. [28]

25. Por consiguiente, estoy convencido de que el Tribunal de Justicia no excluyó la posibilidad de que el efecto, mucho más perjudicial sobre las mujeres que sobre los hombres, que produce el requisito de ingresos pueda estar justificado por consideraciones de política social. A este respecto, el Abogado General Sr. Darmon manifestó un criterio opuesto en sus conclusiones. También negó la posibilidad de justificar tal efecto discriminatorio únicamente por motivos de índole presupuestaria y señaló que tales consideraciones no pueden tener la menor influencia en la naturaleza de los regímenes de Seguridad Social creados por los Estados miembros. Continuó en estos términos:

«Si una normativa está destinada a compensar una pérdida de ingresos sufrida por una persona que pertenece a la población activa cuando acaece su incapacidad, un Estado miembro puede, si los recursos presupuestarios afectados al pago de las prestaciones correspondientes son o pueden ser insuficientes, reservar el beneficio de los mismos a aquéllos cuyos ingresos profesionales anteriores a la realización de la contingencia prueban que ejercían una actividad profesional significativa.

No obstante, semejante requisito de ingresos no puede exigirse sin tener en cuenta las características del mercado de trabajo y, en concreto, algunas modalidades de empleo de la mano de obra femenina, como la actividad a tiempo parcial.» [29]

26. Comparto la opinión del Abogado General Sr. Darmon. Al parecer, el requisito de haber percibido simplemente «algunos ingresos» para tener derecho a la prestación por incapacidad se adecua a la situación de las mujeres trabajadoras, que, a menudo, se

26 — Apartado 33; véase, asimismo, la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 13.

27 — Apartado 34; véase, asimismo, la sentencia Molenbroek, antes citada, apartado 13.

28 — Apartado 35.

29 — Puntos 55 y 56 de las conclusiones.

encuentran, en gran medida, en empleos con escasa retribución y trabajos a tiempo parcial. Por supuesto, excluye el pago de prestaciones a personas con incapacidad laboral que anteriormente no hubieran obtenido ningún ingreso procedente del trabajo o en relación con él, exclusión que afecta a una mayor proporción de mujeres que de hombres. Sin embargo, el Derecho comunitario no puede dictar la naturaleza o la amplitud de las medidas nacionales de protección social y cada Estado miembro es libre de organizar su régimen de Seguridad Social para garantizar la coherencia del mismo. [30] Parece ser una objetivo legítimo de política social garantizar unos ingresos mínimos a aquellos que han sufrido una pérdida de ingresos debido a su incapacidad laboral y el régimen en los Países Bajos se aplica, a consecuencia del requisito de ingresos actualmente vigentes, a un gran número de personas que se encuentran en esa situación.

27. Estas consideraciones se efectúan simplemente para proporcionar una guía al órgano jurisdiccional nacional para que éste fundamente su decisión teniéndolas en cuenta. Corresponde en último término al órgano jurisdiccional nacional determinar si las medidas nacionales controvertidas reflejan efectivamente un objetivo legítimo de política social, son adecuadas para alcanzar dicho objetivo y necesarias a tal fin.

Conclusión

28. Por tanto llego a la conclusión de que procede responder de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Centrale Raad van Beroep:

«Cuando resulte que un requisito de ingresos impuesto por la legislación relativa a la incapacidad laboral afecta a un número muy superior de mujeres que de hombres, la normativa comunitaria aplicable no debe interpretarse en el sentido de que prohíbe las normas nacional que hacen depender la conservación o la concesión de prestaciones por incapacidad laboral del requisito de que, en el año inmediatamente anterior al comienzo de la incapacidad laboral, se hayan obtenido ingresos procedentes o relacionados con el trabajo, si las normas nacionales de que se trate son reflejo de un objetivo legítimo de política social, son adecuadas para alcanzar tal objetivo y necesarias a tal fin.»

30 — Sentencia Roks, antes citada, apartado 28; véanse, asimismo, las sentencias Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 21, y Nolte, antes citada, apartados 33 y 34.