SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de diciembre de 1994 *

En el asunto C-410/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Court of Appeal, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Elsie Rita Johnson

y

Chief Adjudication Officer,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de 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 (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias (Ponente), Presidente; R. Joliet, F. A. Schockweiler y P. J. G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray y D. A. O Edward, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sr. C. Gulmann;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de la Sra. Johnson, por el Sr. R. Drabble, Barrister, y por la Sra. P. Wood, Solicitor;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. M. A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. L. Hudson, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, y por el Sr. C. Vajda, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. K. Banks, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Johnson, representada por el Sr. R. Drabble, Barrister; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. F. McDonagh, Barrister-at-law, en calidad de Agente; del Reino Unido, representado por el Sr. C. Vajda, Barrister, y por la Sra. L. Hudson, en calidad de Agentes, y de la Comisión, representada por la Sra. K. Banks, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, expuestas en la vista de 13 de abril de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de junio de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 30 de octubre de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de diciembre siguiente, la Court of Appeal planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de 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 (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174; en lo sucesivo, «Directiva 79/7»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Sra. Johnson y el Chief Adjudication Officer, en relación con el pago de prestaciones por minusvalía grave.

3 Las disposiciones legislativas comunitarias pertinentes para el presente litigio son las contenidas en la Directiva 79/7.

4 Según su artículo 2, dicha Directiva se aplica «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».

5 El apartado 1 del artículo 4 de la misma Directiva establece a continuación:

«El principio de igualdad de trato supondrá la ausencia de toda discriminación por razón de 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 obligación de cotizar y el cálculo de las cotizaciones,

— el cálculo de las prestaciones, incluidos los aumentos debidos por cónyuge y por persona a cargo, y las condiciones de duración y de mantenimiento del derecho a las prestaciones.»

6 El plazo señalado a los Estados miembros para adaptar su Derecho interno a la Directiva expiró, en virtud de su artículo 8, seis años después de su notificación, esto es, el 22 de diciembre de 1984.

7 La Sra. Johnson, demandante en el asunto principal, dejó de trabajar hacia 1970 para atender a su hija, que entonces tenía seis años. En 1980 quiso volver a encontrar un empleo, pero no pudo hacerlo debido a una dolencia en la espalda. Por este motivo, obtuvo en 1981, época en que vivía sola, una Non-Contributory Invalidity Benefit (prestación no contributiva por invalidez; en lo sucesivo, «NCIB»).

8 A partir de 1982, la demandante convivió con un compañero. Entonces cesó de pagársele la NCIB porque, en aquella época, para disfrutar de dicha prestación, una mujer que conviviera maritalmente con un hombre tenía que acreditar que estaba incapacitada no solamente para el trabajo, sino también para

atender a las tareas domésticas comunes (apartado 2 del artículo 36 de la Social Security Act 1975, entonces vigente). Dicho requisito de incapacidad para las tareas del hogar no se aplicaba a los hombres.

9 La Health and Social Security Act 1984 (Ley sobre Sanidad y Seguridad Social de 1984) suprimió la NCIB e introdujo la Severe Disablement Allowance (subsidio por minusvalía grave; en lo sucesivo, «SDA»), que puede concederse a las personas de uno y otro sexo, en las mismas circunstancias. No obstante, el apartado 1 del artículo 20 de las Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 permitía a las personas que tuviesen derecho a la antigua NCIB obtener automáticamente el nuevo SDA, sin tener que demostrar que reunían los nuevos requisitos.

10 El 17 de agosto de 1987, la Sra. Johnson formuló, a través del Citizens Advice Bureau (Oficina de Asesoramiento al ciudadano), una solicitud de concesión del SDA.

11 Esta solicitud fue desestimada con base en el artículo 165A de la Social Security Act 1975, en su versión modificada, que establece lo siguiente:

«1. Salvo en los casos en que se disponga lo contrario, sólo tendrá derecho a una prestación quien, además de cumplir todos los restantes requisitos relativos a dicha prestación,

a) formule la correspondiente solicitud

i) en la forma establecida y,

ii) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo, dentro del plazo señalado;

[...]»

12 En un caso como el presente, esta disposición produce el efecto de que una persona que no haya solicitado el pago de la NCIB antes de la supresión de esta prestación no puede pretender percibir automáticamente el SDA (véase la sentencia de 11 de julio de 1991, Johnson, C-31/90, Rec. p. I-3723, apartado 29).

13 Mediante resolución de 25 de enero de 1990, los Social Security Commissioners, que conocieron del asunto en apelación, pidieron al Tribunal de Justicia que se pronunciara, en particular, sobre la compatibilidad de dicha norma con la Directiva.

14 Al resolver sobre la cuestión planteada, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Johnson, antes citada, que el artículo 4 de la Directiva 79/7 puede ser invocado, a partir del 23 de diciembre de 1984, para no aplicar una legislación nacional que supedita el derecho a una prestación al hecho de haber formulado antes una solicitud relativa a otra prestación, ya suprimida, que incluía un requisito discriminatorio contra los trabajadores femeninos. A falta de medidas de aplicación adecuadas del artículo 4 de la Directiva 79/7, las mujeres perjudicadas por el mantenimiento de la discriminación tienen derecho a ser tratadas del mismo modo y a que les sea aplicado el mismo régimen que a los hombres que se encuentren en la misma situación, régimen que, a falta de una ejecución correcta de dicha Directiva, sigue siendo el único sistema válido de referencia.

15 A raíz de dicha sentencia del Tribunal de Justicia, los Social Security Commissioners, mediante resolución de 16 de diciembre de 1991, concedieron a la demandante la SDA, con efectos desde el 16 de agosto de 1986, esto es, doce meses antes de su solicitud, pero no accedieron a ordenar pago alguno por períodos anteriores a dicha fecha.

16 Esta denegación se basaba en la norma contenida en el apartado 3 del artículo 165A de la Social Security Act 1975, según el cual:

« Sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca en aplicación de este artículo, nadie tendrá derecho:

[...]

c) a cualquier otra prestación (salvo las prestaciones por invalidez, de garantía de ingresos mínimos o de muerte y supervivencia derivada de accidente de trabajo) en relación con cualquier período anterior en más de doce meses a la fecha de presentación de la solicitud.»

17 Ante la Court of Appeal, a la que se sometió el asunto en último lugar, las cuestiones debatidas se centraron en el problema de si la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269; en lo sucesivo, «sentencia Emmott») tenía fuerza de precedente para el presente asunto y si permitía a la Sra. Johnson obtener prestaciones a partir de la fecha en la que expiró el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva, esto es, el 22 de diciembre de 1984.

18 En la sentencia Emmott, el Tribunal de Justicia declaró que el Derecho comunitario se opone a que las autoridades competentes de un Estado miembro invoquen las normas procesales nacionales relativas a los plazos para recurrir, en un proceso que inicie un particular contra ellas ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que tenga por objeto la protección de derechos directamente reconocidos por el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7, en tanto dicho Estado miembro no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a los preceptos de esta Directiva.

19 Por dudar del alcance que deba atribuirse a dicha sentencia, la Court of Appeal decidió entonces suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

« 1) ¿Debe interpretarse la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Emmott (asunto C-208/90), por la que declaró que los Estados miembros no pueden invocar las normas procesales nacionales relativas a los plazos para recurrir, en tanto dicho Estado miembro no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a los preceptos de la Directiva 79/7, como aplicable a las normas nacionales en materia de solicitudes de prestaciones por períodos atrasados en los casos en que un Estado miembro haya adoptado, antes de la expiración del plazo establecido, medidas para atenerse a la Directiva, pero haya mantenido en vigor una disposición transitoria como la examinada por el Tribunal de Justicia en el asunto 384/85, Borrie Clarke?

2) ¿Debe el órgano jurisdiccional nacional dejar de aplicar las disposiciones nacionales en materia de atrasos de pagos a partir de la fecha en que expiró el plazo establecido para la aplicación de la Directiva, es decir, el 23 de diciembre de 1984, cuando se dan, en particular, las circunstancias de que:

i) un Estado miembro haya adoptado y aplicado una normativa dirigida a cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/7 del Consejo (en lo sucesivo, "Directiva"), con anterioridad al plazo establecido por la Directiva;

ii) dicho Estado miembro incorpore a su normativa disposiciones de desarrollo transitorias para salvaguardar la posición de personas que ya son beneficiarias de prestaciones de la Seguridad Social;

iii) se descubra, posteriormente, como resultado de un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia, que las disposiciones transitorias infringen la Directiva;

iv) un particular formule posteriormente ante un órgano jurisdiccional nacional, poco después de dictarse sentencia en el referido procedi-

miento prejudicial y basándose en las disposiciones transitorias y en la Directiva, una reclamación relativa a una prestación, en virtud de la cual se le reconozca dicha prestación para el futuro y con efectos desde doce meses antes de formular la solicitud, de conformidad con las normas nacionales relativas al pago de atrasos correspondientes a períodos anteriores a la formulación de la solicitud?»

20 Mediante estas cuestiones, que deben ser examinadas conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional se cuestiona esencialmente la licitud a la vista del Derecho comunitario de la aplicación a una solicitud basada sobre el efecto directo de la Directiva 79/7 de una norma de Derecho nacional que limite el período previo a la presentación de la demanda para el cual pueden obtenerse atrasos de prestaciones, a pesar de que en el Estado miembro de que se trate no se haya adaptado correctamente el Derecho interno a dicha Directiva dentro de plazo.

21 Con carácter preliminar, procede recordar que el derecho que deducen las mujeres casadas del efecto directo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7 a reclamar una prestación por incapacidad laboral en las mismas condiciones que los hombres debe ejercerse según las modalidades definidas por la norma nacional, a condición, sin embargo, tal como se desprende de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, de que dichas modalidades no sean menos favorables que las correspondientes a reclamaciones similares de carácter interno y que no estén articuladas de tal manera que hagan imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (véanse la sentencia de 27 de octubre de 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Rec. p. I-5475, apartado 15, y la sentencia Emmott, apartado 16).

22 En el presente asunto, del tenor de la norma objeto del litigio resulta que dicha norma se aplica de manera general y que los recursos basados en el Derecho

comunitario no están, por consiguiente, sujetos a reglas menos favorables que las que rigen recursos similares de carácter interno.

23 Además, esta norma, que se limita a restringir el período previo a la presentación de la solicitud para el cual pueden obtenerse atrasos de prestaciones, no hace imposible en la práctica el ejercicio de la acción del justiciable que invoque el Derecho comunitario.

24 La Sra. Johnson mantiene, sin embargo, basándose en los mismos términos de la sentencia Emmott, que la norma cuestionada es una «norma procesal nacional relativa a los plazos» y que un Estado miembro no puede, por consiguiente, invocarla en tanto no haya «adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno» a una Directiva.

25 Es cierto que, en la referida sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que hasta que el Derecho nacional no se haya adaptado correctamente a la Directiva, los justiciables no pueden conocer sus derechos con toda plenitud (apartado 21) y que, por consiguiente, hasta el momento de dicha adaptación, el Estado miembro que incumple su obligación no puede proponer la excepción de extemporaneidad de una acción judicial ejercitada en su contra por un particular, con el fin de proteger los derechos que le reconocen los preceptos de dicha Directiva, de manera que sólo a partir de ese momento podrá empezar a contar un plazo para recurrir, previsto en el Derecho nacional (apartado 23).

26 Sin embargo, de la sentencia Steenhorst-Neerings, antes citada, resulta que la solución alcanzada en la sentencia Emmott estaba justificada por las circunstancias propias de dicho asunto, en las que la caducidad producía el efecto de privar absolutamente a la demandante en el asunto principal de la posibilidad de alegar su derecho a la igualdad de trato en virtud de la Directiva.

27 Así, el Tribunal de Justicia señaló en la sentencia Steenhorst-Neerings (apartado 20) que en el asunto Emmott, la demandante en el procedimiento principal había reclamado, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1987, McDermott y Cotter (286/85, Rec. p. 1453), el derecho a que se le aplicara, con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7, el mismo régimen de prestación de invalidez que a los hombres que se encontraran en la misma situación. A continuación, las autoridades administrativas interesadas se habían negado a pronunciarse sobre dicha solicitud alegando que todavía estaba pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional un litigio referido a la Directiva 79/7. Por último, y cuando el Derecho nacional ni siquiera se había adaptado correctamente aún a la Directiva 79/7, se le opuso la caducidad de su acción judicial destinada a que se declarara que dichas autoridades debían haber acogido su solicitud.

28 Por el contrario, la norma cuestionada en el asunto Steenhorst-Neerings no lesionaba el derecho mismo de los justiciables a invocar la Directiva 79/7 ante un órgano jurisdiccional en contra de un Estado miembro que incumpliera sus obligaciones, sino que se limitaba a restringir el efecto retroactivo de las solicitudes presentadas para obtener la prestación por incapacidad laboral.

29 El Tribunal de Justicia concluyó (apartado 24) que el Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una norma de Derecho nacional según la cual una prestación por incapacidad laboral surte efecto como muy pronto un año antes de la fecha de presentación de la solicitud en el caso de que un particular invoque los derechos que le confiere directamente, a partir del 23 de diciembre de 1984, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7 y de que, en la fecha de presentación de la solicitud, el Estado miembro interesado aún no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a dicha disposición.

30 A la luz de las consideraciones que preceden, procede hacer constar que la norma nacional con la que tropieza la acción de la Sra. Johnson ante el órgano jurisdiccional *a quo* es semejante a la norma controvertida en el asunto Steenhorst-Neerings. En ambos casos, se trata de una norma que no excluye la acción, sino que se limita a restringir el período previo a la presentación de la solicitud para el cual pueden obtenerse atrasos de prestaciones.

31 En la vista, la Sra. Johnson alegó, sin embargo, que había que distinguir ambos asuntos porque las circunstancias que los rodeaban eran distintas.

32 Basó su argumento, primeramente, en que no existen, en determinados ámbitos de la Seguridad Social y, más particularmente, en el caso de autos, dificultades para determinar si la parte demandante reúne los requisitos del derecho a la prestación antes de la fecha de presentación de la solicitud. Añadió que, dado que, con arreglo a las normas aplicables en el Reino Unido, la carga de la prueba pesa sobre el solicitante, es éste el que fracasará en su pretensión si el transcurso del tiempo hace imposible dicha prueba.

33 Mantuvo a continuación que el subsidio del que se trata en el presente asunto es una prestación no contributiva, a diferencia de la cuestionada en el asunto Steenhorst-Neerings y que, por lo tanto, no había necesidad, en el presente asunto, de preservar el equilibrio financiero de un fondo con recursos limitados. El pago de atrasos a partir de la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno no grabaría en mayor medida los recursos del Estado que una adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva dentro de plazo.

34 Estos argumentos no resultan decisivos. Ciertamente, la situación individual de la parte demandante en el asunto principal y el subsidio que pretende obtener pueden distinguirse en ciertos aspectos de la situación y de la prestación de que se trataba en la sentencia Steenhorst-Neerings.

35 Pero no es menos cierto que la norma cuestionada en el presente asunto es idéntica a la controvertida en el asunto Steenhorst-Neerings y que la aplicación de dichas normas no hace imposible el ejercicio de derechos basados en la Directiva.

36 En atención a las consideraciones expuestas, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que el Derecho comunitario no se opone a la aplicación a una solicitud basada en el efecto directo de la Directiva 79/7 de una norma de Derecho nacional que se circunscriba a limitar el período, previo a la presentación de la solicitud, para el cual pueden obtenerse atrasos de prestaciones, a pesar de que, en el Estado miembro de que se trate, no se haya adaptado correctamente el Derecho interno a dicha Directiva dentro de plazo.

Costas

37 Los gastos efectuados por los Gobiernos irlandés y del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Court of Appeal mediante resolución de 30 de octubre de 1992, declara:

El Derecho comunitario no se opone a la aplicación a una solicitud basada en el efecto directo de 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, de una norma de Derecho nacional que se circunscriba a limitar el período, previo a la presentación de la solicitud, para el cual pueden obtenerse atrasos de prestaciones, a pesar de que, en el Estado miembro de que se trate, no se haya adaptado correctamente el Derecho interno a dicha Directiva dentro de plazo.

Rodríguez Iglesias Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Murray Edward

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de diciembre de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias