CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 4 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Como en otros asuntos que le han sido sometidos con anterioridad, se ha solicitado nuevamente al Tribunal de Justicia que precise el alcance del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito de la seguridad social, definido en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE, 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. [1]

2. Veamos en qué contexto se nos presenta el problema en esta ocasión.

I. 3. La Sra. Jean Borrie Clarke, de nacionalidad inglesa, que vive en compañía de su marido, dejó de ejercer actividades remuneradas en enero de 1983 como consecuencia de una enfermedad que la incapacitaba para el trabajo.

4. En abril de 1983, solicitó la pensión de invalidez no supeditada a cotizaciones prevista por el artículo 36 de la Social Security Act de 1975.

5. La solicitud fue rechazada porque la demandante no había demostrado que hubiese padecido una incapacidad permanente que le impidiese realizar las faenas domésticas corrientes durante un período suficientemente largo para que, en virtud de la Social Security Act, una mujer casada, que viviese en compañía de su marido, pudiera ser beneficiaria de una pensión.

6. La interesada recurrió esta decisión ante el Social Security Commissioner; mientras tanto, el artículo 11 de la Health and Social Security Act de 1984 derogó el régimen de pensiones no supeditadas a cotizaciones con efecto al 29 de noviembre de 1984 e introdujo simultáneamente modificaciones sustanciales en el artículo 36 de la Social Security Act de 1975 creando un nuevo tipo de prestación denominado «severe disablement allowance» (pensión por invalidez grave).

7. Para la concesión de esta prestación se fijaron en general requisitos que, a pesar de ser idénticos para los beneficiarios de uno y otro sexo, eran más rigurosos que los establecidos previamente por la Social Security Act.

8. Si bien las nuevas disposiciones tuvieron como efecto poner fin al pago de pensiones no supeditadas a cotizaciones a partir del 29 de noviembre de 1984, la prestación por invalidez grave no podía ser atribuida, a partir de dicha fecha, más que a determinadas categorías de personas entre las que no estaba incluida la demandante, Sra. Jean Borrie Clarke.

9. En lo que se refiere a la mayor parte de la población, la entrada en vigor de las nuevas disposiciones fue fijada el 28 de noviembre de 1985 o en el día del cincuenta aniversario de los interesados, si fuera anterior a dicha fecha.

10. Sin embargo, se juzgó necesario adoptar una disposición transitoria comprensiva de las personas que hubieran adquirido el derecho a una pensión no supeditada a cotizaciones antes del 29 de noviembre de 1984 para garantizarles el derecho a una pensión por invalidez grave, aun cuando no cumplieran todos los requisitos exigidos por la

* Traducido del portugués.

1 — DO L 6 de 10.1.1979, p. 24; EE 05/02, p. 174.

Health and Social Social Security Act de 1984 relativos a la edad o al carácter de la invalidez.

11. Este fue el papel desempeñado por el apartado 1 del artículo 20 de las Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations de 1984.

12. No obstante, esta disposición excluyó a las personas que, como la demandante en el asunto principal, no tenían derecho a una pensión no supeditada a cotizaciones a causa de requisitos discriminatorios impuestos únicamente al sexo femenino.

13. Por ello, el Social Security Commissioner remitió al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial —reproducida en el informe para la vista— para saber si el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, tiene un efecto directo que puedan invocar los particulares frente al Estado y que pueda afectar a la aplicabilidad de disposiciones discriminatorias; de este modo, el efecto directo de la Directiva permite que una mujer, que se encuentre en la situación de la demandante en el asunto principal, obtenga una pensión de invalidez a partir de la fecha en la que los Estados miembros deberían haber completado el procedimiento de incorporación de la Directiva al Derecho nacional, es decir, en cuanto al Reino Unido, a partir del 22 de diciembre de 1984, fecha de vencimiento del plazo de seis años posteriores a la notificación de la Directiva.

14. El apartado 1 del artículo, 4 antes mencionado, prevé que el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social cuya aplicación progresiva es el objetivo de la Directiva (artículo 1), «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 [...]».

15. Según el artículo 3 de la misma Directiva, el principio se aplicará a todos los regímenes legales que aseguren una protección contra los riesgos de invalidez así como las disposiciones relativas a la ayuda social, destinada a completarlos o a suplirlos. Por tanto, se aplica también a las prestaciones de que trata el presente caso.

16. A causa de la complejidad de los regímenes nacionales de seguridad social, la Directiva concedió a los Estados miembros un período relativamente largo para adoptar las disposiciones de aplicación necesarias: seis años a partir de la notificación (artículo 8), plazo durante el cual los Estados miembros debían en particular tomar «las medidas necesarias con el fin de suprimir las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato» (artículo 5).

II. 17. No cabe duda —y además ninguna de las partes lo ha negado— de que las disposiciones de la Social Security Act, que establecían un requisito adicional (incapacidad de realizar las faenas domésticas corrientes) para que las mujeres casadas pudieran beneficiarse con una pensión no vinculada a cotizaciones, son discriminatorias.

18. Como lo explica el Gobierno del Reino Unido en sus observaciones, la supresión de las pensiones no supeditadas a cotizaciones fue una de las medidas adoptadas por el Reino Unido para cumplir con las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 79/7/CEE, puesto que el requisito adicional impuesto tiene precisamente un carácter discriminatorio.

19. Ahora bien, las disposiciones transitorias que figuran en el texto normativo de 1984, en relación con la pensión por invalidez grave (apartado 1 del artículo 20), tuvieron

por efecto perpetuar la situación de discriminación que se derivaba del mismo.

20. Lo cierto es que, a partir del 24 de noviembre de 1984, las personas que, durante el período inmediatamente anterior al 10 de septiembre o al 29 de noviembre del mismo año, hubiesen sido beneficiarias de una pensión no supeditada a cotizaciones, tendrían derecho automáticamente a una pensión por invalidez grave, aun cuando no cumplieran con todos los requisitos establecidos a este respecto por la Health and Security Act de 1984. Se pretendió así evitar que los nuevos requisitos establecidos en esta Ley implicaran la pérdida de un beneficio ya adquirido en virtud de la legislación anterior.

21. Esta posibilidad debía aplicarse a todos los hombres inválidos con arreglo a la Social Security Act y que hubieran sido beneficiarios de una pensión no supeditada a cotizaciones, independientemente de cualquier exigencia relativa a su aptitud para realizar faenas domésticas.

22. Sin embargo, quedarían excluidas del beneficio de tal posibilidad las mujeres casadas que, aun cuando se encontraran en las mismas condiciones y cumplieran todos los demás requisitos de la Social Security Act, no hubieran podido recibir una pensión no supeditada a cotizaciones por el solo hecho de no haber podido probar la existencia del requisito adicional, discriminatorio, relativo a la incapacidad de realizar las faenas domésticas corrientes.

23. Por consiguiente, es la propia naturaleza de la disposición transitoria del apartado 2 del artículo 20 de las Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations de 1984 la que mantiene, en relación con la nueva pensión, la discriminación ya existente en el régimen anterior y permite prolongar indefinidamente su aplicación a las personas que no cumplían todos los requisitos fijados por la Health and Social Security Act para la concesión de una pensión por invalidez grave, aun después del 28 de noviembre de 1985.

III. 24. En este contexto, la respuesta a la cuestión prejudicial no es difícil y está claro que no puede ser más que afirmativa.

25. En efecto, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva presenta todas las características exigidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para reconocer, en virtud del artículo 189 del Tratado CEE, el efecto directo de las disposiciones de una directiva cuando un Estado miembro no haya adoptado las medidas necesarias para darles cumplimiento. [2]

26. Se trata de una disposición que es «la expresión concreta de la finalidad de la Directiva expuesta en su artículo 1, que contempla la aplicación, dentro del ámbito de la seguridad social y entre hombres y mujeres, de un principio, el de la igualdad de trato, que el Tribunal de Justicia ha calificado frecuentemente de fundamental». [3] La disposición en cuestión contiene una prohibición de discriminación formulada en términos claros, generales, precisos, inequívocos y, además, incondicionales, puesto que ninguno de los artículos 5 a 8 de la Directiva somete la aplicación del principio de igualdad de trato a ningún tipo de condición. En materia de prestaciones por invalidez, el artículo 7 sólo prevé la posibilidad de excepción en lo que se refiere a los derechos *derivados* de la mujer casada, que no es el problema que aquí nos ocupa. Como en particular se desprende de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia, [4] las excep-

2 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de octubre de 1970 (Grad, 9/70, Rec. 1970, pp. 825, 839); de 4 de diciembre de 1974 (Van Duyn, 41/74, Rec. 1974, pp. 1337, 1349); de 5 de abril de 1979 (Ratti, 148/78, Rec. 1979, p. 1629); de 19 de enero de 1982 (Becker, 8/81, Rec. 1982, p. 53), y de 26 de febrero de 1986 (Marshall, 152/84, Rec. 1986, pp. 723 y ss., especialmente p. 737).

3 — Sentencia de 24 de junio de 1986 (Drake, 150/85, Rec. 1986, p. 2002), apartado 32.

4 — Sentencias de 26 de febrero de 1986 (Roberts, 151/84, Rec. 1986, pp. 703 y ss., especialmente p. 712; Marshall, 152/84, Rec. 1986, pp. 723 y ss., especialmente p. 727, y Beets-Proper, 262/84, Rec. 1986, pp. 773 y ss., especialmente p. 782).

ciones al principio de igualdad de trato deben ser interpretadas restrictivamente.

27. Ésta es la razón por la que el Tribunal decidió en sentencias recientes,[5] en asuntos en los que también se discutía la persistencia de los efectos de disposiciones discriminatorias ya derogadas, que el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva «no confiere en absoluto a los Estados miembros la facultad de condicionar o restringir la aplicación del principio de igualdad de trato en su propio ámbito de aplicación» y que la disposición citada «es lo suficientemente precisa e incondicional para que pueda ser invocada a falta de medidas de aplicación por los particulares, a partir del 23 de diciembre de 1984, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, para evitar la aplicación de toda disposición nacional contraria al citado artículo» (véase el apartado 21 de la sentencia en el asunto FNV y los apartados 14 y 16 de la sentencia en el asunto Mc Dermott y Cotter).

28. De ello se deriva que «hasta el momento en que el Gobierno nacional adopte las medidas de ejecución necesarias, las mujeres tienen derecho a ser tratadas de la misma manera y que les sea aplicado el mismo régimen que a los hombres que se encuentren en la misma situación, régimen que, a falta de aplicación de la citada Directiva, sigue siendo el único sistema válido de referencia» (véanse respectivamente el apartado 22 y el apartado 17 de las sentencias citadas más arriba).

29. Digamos a este respecto que la incorporación incompleta o incorrecta de las disposiciones de una directiva en el Derecho nacional debe ser equiparada a la ausencia total de su ejecución (en el sentido de que el Estado destinatario ha dado pruebas de una inercia total), como, además, se desprende de las sentencias dictadas en último lugar.

30. Ahora bien, como subraya la Comisión en sus observaciones, no existe excepción alguna que autorice a un Estado miembro a prolongar los efectos discriminatorios de disposiciones nacionales anteriores y es tan contrario a la Directiva mantener dichos efectos como mantener en vigor las propias disposiciones nacionales de que se trata.

31. No se puede invocar la pretendida complejidad de los sistemas de seguridad social para paralizar la aplicación del principio de igualdad de trato. Precisamente, la complejidad de los regímenes legales es la causa por la que la Directiva previó un plazo de ejecución suficientemente largo (seis años), por lo que no es legítimo que los Estados miembros invoquen tales dificultades para justificar la no incorporación completa y correcta del Derecho comunitario en las fechas establecidas y tampoco lo es que impidan, a causa de su incumplimiento, que los particulares se beneficien de las disposiciones directamente aplicables de la Directiva, repercutiendo sobre ellos las consecuencias de su comportamiento ilícito.[6]

32. Corresponde además al legislador nacional elegir los procedimientos de realización de los principios y objetivos de la Directiva que permitan evitar tales escollos de la mejor manera posible.

33. En todo caso, como el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente,[7] ningún Estado miembro puede invocar «disposicio-

5 — Véanse las sentencias de 4 de diciembre de 1986 (FNV, 71/85, Rec. 1986, pp. 3855 y ss., especialmente p. 3870) y de 24 de marzo de 1987 (Mc Dermott/Cotter, 286/85, Rec. 1987, p. 1453; véanse igualmente las conclusiones del Abogado General Sr. Mancini en los mismos asuntos.

6 — Véase sentencia dictada en el asunto Becker, antes mencionado, apartado 47.

7 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 2 de febrero de 1982 (Comisión/Reino de Bélgica, 68 a 73/81, Rec. 1982, pp. 153, 163, 169, 175, 183 y 189).

nes, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de obligaciones resultantes de directivas comunitarias». El Tribunal de Justicia también declaró muy claramente que «la complejidad de determinadas situaciones en un Estado no pueden alterar la naturaleza jurídica de una disposición comunitaria directamente aplicable, y ello tanto menos cuanto que la norma comunitaria debe imponerse con la misma fuerza en todos los Estados miembros». [8]

IV. 34. En consecuencia, proponemos al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial formulada por el Social Security Commissioner de Londres en los siguientes términos:

«1) El apartado 1 del artículo 4 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, tiene efecto directo, pudiendo ser invocado, desde el 23 de diciembre de 1984, para evitar la aplicación de cualquier disposición nacional contraria al mencionado apartado 1 del artículo 4.

»2) A falta de medidas de aplicación del mencionado artículo, las mujeres tienen derecho a ser tratadas de la misma manera y a beneficiarse con el mismo régimen que los hombres que se encuentran en la misma situación, puesto que, en ausencia de medidas de aplicación de la Directiva, el régimen en cuestión es el único sistema válido de referencia; así pues, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva puede ser invocado, en particular, por una mujer casada a quien se le ha denegado el derecho a una pensión de invalidez por el hecho de no haber tenido anteriormente derecho a otra prestación social por no cumplir un requisito impuestos solo a las mujeres casadas.»

8 — Sentencia de 3 de abril de 1968 (Molkerei-Zentrale, 28/67, Rec. 1968, pp. 211 y ss., especialmente p. 228).