SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 25 de julio de 1991 *

En el asunto C-208/90,

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

Theresa Emmott

y

Minister for Social Welfare y **Attorney General,**

una decisión prejudicial sobre la correlación existente entre las normas nacionales relativas a los plazos para recurrir ante los Tribunales nacionales y el efecto directo del 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 (DO 1979 L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

* Lengua de procedimiento: inglés.

considerando las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. Theresa Emmott, por la Sra. Mary Robinson, Senior Counsel, y el Sr. Gerard Durcan, Barrister-at-Law, designados por Gallagher Shatter, Solicitors;

— en nombre del Gobierno irlandés y de las partes demandadas en el litigio principal, por el Sr. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por los Sres. David Byrne, Senior Counsel, y Aindrias O'Caoimh, Barrister-at-Law;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. B. R. Bot, Secretario General de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. Hussein A. Kaya, Treasury Solicitor, en calidad de Agente;

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

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Theresa Emmott, representada por la Sra. Mary Finlay, Senior Counsel; del Gobierno irlandés; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. C. Vajda, Barrister, y de la Comisión, presentadas en audiencia pública el 20 de febrero de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de abril de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 22 de junio de 1990, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de julio siguiente, la High Court de Irlanda planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial dirigida, fundamentalmente, a determinar si un Estado miembro que no ha adaptado correctamente su derecho interno a 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, «la Directiva»), puede oponerse, por haber expirado los plazos fijados en el Derecho nacional para recurrir, a que un particular entable en vía judicial un proceso reclamando que se le abonen los derechos que resultan en su favor de preceptos de dicha Directiva que son suficientemente precisos e incondicionales para poder ser invocados ante el Juez nacional.

2 Esta cuestión se suscitó en el marco de un litigio pendiente entre, por una parte, la Sra. T. Emmott y, por otra parte, el Minister for Social Welfare y el Attorney General de Irlanda, en relación con el suplemento de prestaciones sociales reclamado por la interesada al amparo de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

3 Este precepto prohíbe cualquier discriminación por razón de sexo, particularmente en lo relativo al cálculo de las prestaciones, incluidos los aumentos debidos por cónyuge y por persona a cargo. El artículo 5 dispone que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias con el fin de suprimir las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato. En virtud del artículo 8, los Estados miembros debían establecer las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para ajustarse a la Directiva en un plazo de seis años a partir de su notificación, es decir, antes del 23 de diciembre de 1984.

4 El Derecho irlandés se adaptó a la Directiva mediante la Social Welfare (nº 2) Act, de 16 de julio de 1985, cuyos preceptos, no obstante, entraron en vigor en diferentes fechas del año 1986. Esta Ley, que no se adoptó con efectos retroactivos al 23 de diciembre de 1984, estableció en lo sucesivo una cuantía de las prestaciones uniforme para hombres y mujeres y sometió a requisitos idénticos el derecho a los incrementos por adultos y por hijos a cargo.

5 El 12 de diciembre de 1986, no obstante, el Minister for Social Welfare adoptó las Social Welfare (Preservation of Rights) (nº 2) Regulations de 1986 (Statutory Instrument nº 422 de 1986). Esta normativa tuvo como efecto reservar, con carácter transitorio, el derecho a compensaciones periódicas a los hombres casados que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de 16 de julio de 1985, antes citada, hubieran perdido su derecho a los incrementos automáticos de prestaciones de Seguridad Social por adultos a cargo. Estas disposiciones transitorias fueron prorrogadas en varias ocasiones y, en todo caso, hasta el 2 de enero de 1989.

6 Con motivo de un asunto anterior, iniciado por dos mujeres casadas, con el fin de obtener de los mismos demandados el pago del mismo importe de prestaciones de Seguridad Social que el abonado a los hombres casados que se encuentran en una situación familiar idéntica a la suya, el Tribunal de Justicia, pronunciándose sobre una cuestión prejudicial planteada por la High Court de Irlanda, declaró que el citado apartado 1 del artículo 4 de la Directiva podía invocarse, a falta de aplicación de la Directiva, a partir del 23 de diciembre de 1984, para evitar la aplicación de cualquier disposición nacional no conforme con dicho artículo y que, a falta de medidas de ejecución de dicha norma, las mujeres tenían derecho a que se les aplicara el mismo régimen que a los hombres que se encontraran en la misma situación (véase la sentencia de 24 de marzo de 1987, McDermott y Cotter, 286/85, Rec. p. 1453).

7 Mediante sentencia de 13 de marzo de 1991, Cotter y McDermott (C-377/89, Rec. p. I-1155), dictada en relación con una cuestión prejudicial de la Supreme Court de Irlanda, ante la que las mismas demandantes han planteado nuevas demandas, el Tribunal de Justicia declaró que el citado apartado 1 del artículo 4 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que las mujeres casadas tienen derecho a recibir los mismos incrementos de prestaciones y de pagos compensatorios que los concedidos a los hombres casados que se encuentren en una situación familiar idéntica a la suya, aun cuando ello produzca una duplicidad de las prestaciones o infrinja la prohibición de enriquecimiento sin causa consagrada en el Derecho irlandés.

8 Conforme a la citada sentencia (véase el apartado 24), la Directiva no prevé ninguna excepción del principio de igualdad de trato, establecido en el apartado 1 de su artículo 4, que pueda autorizar la prolongación de los efectos discriminatorios de disposiciones nacionales anteriores, de manera que un Estado miembro no puede mantener, después del 23 de diciembre de 1984, desigualdades de trato debidas al hecho de que los requisitos exigidos para causar derecho a pagos compensatorios son anteriores a dicha fecha. La circunstancia de que dichas desigualdades resulten de disposiciones transitorias no puede llevar a una apreciación diferente.

9 La Sra. Emmott está casada y tiene hijos a cargo. Desde el 2 de diciembre de 1983, recibió una prestación de invalidez en virtud de la legislación irlandesa en materia de Seguridad Social. Hasta el 18 de mayo de 1986, percibió la prestación en su cuantía reducida, correspondiente en aquella época a todas las mujeres casadas. Como consecuencia de las modificaciones producidas en la legislación irlandesa, su prestación sufrió tres ajustes: a partir del 19 de mayo de 1986, percibió la asignación en la cuantía correspondiente a un hombre o a una mujer, sin recibir, no obstante, los incrementos por hijos a cargo. Sólo a partir del 17 de noviembre de 1986 se le concedieron estos incrementos. Por último, en junio de 1988, se le concedió, con efecto retroactivo al 28 de enero de 1988, una pensión de invalidez en la cuantía correspondiente normalmente a un hombre o a una mujer, incrementada por hijos a cargo.

10 Una vez que este Tribunal de Justicia dictó su sentencia de 24 de marzo de 1987, la Sra. Emmott inició un intercambio de escritos con el Minister for Social Welfare con el fin de que se le reconociera el derecho al mismo importe de prestaciones que el pagado a un hombre casado que se encontrara en una situación idéntica a la suya.

11 Mediante escrito de 26 de junio de 1987, el Ministro respondió a la interesada que, puesto que todavía estaba pendiente ante la High Court un litigio referido a dicha Directiva, no podía adoptarse ninguna decisión en relación con su solicitud y que ésta sería examinada tan pronto como dicho Tribunal se hubiera pronunciado.

12 Mediante resolución de 22 de julio de 1988, la High Court autorizó a la interesada a interponer recurso reclamando el pago de las prestaciones que, infringiendo el citado apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, no le fueron abonadas desde el 23 de diciembre de 1984, es decir, un suplemento de las prestaciones de invalidez hasta llegar a la cuantía correspondiente y los incrementos por adulto e hijos a cargo y pagos compensatorios. No obstante, el órgano jurisdiccional nacional concedió la autorización para recurrir sin perjuicio del derecho de los demandados de proponer la excepción de extemporaneidad del recurso.

13 Entre las «Rules of the Superior Courts 1986», el precepto aplicable al respecto es la Order 84, Rule 21, apartado 1, redactada en los siguientes términos:

«La solicitud de autorización para interponer recurso jurisdiccional se presentará lo antes posible y, en cualquier caso, dentro del plazo de tres meses a contar desde la fecha en que aparecieran, por primera vez, motivos para recurrir, o de seis meses cuando el objeto del recurso sea obtener una resolución de *certiorari* (avocación), a menos que el Tribunal considere que existen razones suficientes para prorrogar el plazo en el que ha de presentarse la solicitud.»

14 Las autoridades nacionales interesadas propusieron, efectivamente, la excepción de extemporaneidad del recurso, por lo que la High Court, mediante resolución de 22 de junio de 1990, antes citada, acordó plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La decisión prejudicial del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1987, McDermott y Cotter (286/85, Rec. p. 1453), en la que el Tribunal de Justicia, interpretando lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, respondía del siguiente modo a las cuestiones que le habían sido planteadas por la High Court con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE:

"1) El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativo a la prohibición de toda discriminación por razón de sexo en materia de Seguridad Social, podía, a falta de ejecución de la Directiva, invocarse a partir del 23 de diciembre de 1984 para evitar la aplicación de cualquier disposición nacional que no se atuviera al mencionado apartado 1 del artículo 4.

2) A falta de medidas de ejecución del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, las mujeres tienen derecho a que se les aplique el mismo régimen que a los hombres que se encuentren en la misma situación, régimen que, a falta de ejecución de la mencionada Directiva, será el único sistema válido de referencia.",

¿debe interpretarse en el sentido de que, cuando una mujer casada presenta ante un órgano jurisdiccional nacional, invocando el apartado 1 del artículo 4 de dicha Directiva, una demanda solicitando la igualdad de trato y una indemnización por una discriminación supuestamente sufrida al no habérsele aplicado las normas aplicables a un hombre en la misma situación, el hecho de que las autoridades competentes de un Estado miembro invoquen normas de procedimiento nacionales, especialmente normas en materia de plazos para recurrir, en apoyo de su decisión de restringir o de denegar dicha indemnización, es contrario a los principios generales de Derecho Comunitario?»

15 Para una más amplia exposición del marco jurídico y de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

16 Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia (véanse, especialmente, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989, y de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595) que, a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular las modalidades procesales de los recursos judiciales que hayan de procurar la salvaguardia de los derechos que en favor del justiciable se deducen del efecto directo del Derecho comunitario, quedando claro que estas normas no pueden ser menos favorables que las correspondientes a recursos similares de carácter interno, ni pueden estar redactadas de tal manera que hagan imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

17 Si, en principio, la fijación de plazos preclusivos razonables para formular recursos cumple los dos requisitos mencionados, debe, no obstante, tenerse en cuenta el carácter particular de las Directivas.

18 Conforme al párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, «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». Aunque es cierto que esta disposición 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 para 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 (véase la sentencia de 10 de abril de 1984, Van Colson y Kamann, 14/83, Rec. p. 1891).

19 A este respecto, debe recordarse que los Estados miembros están obligados a garantizar efectivamente la plena aplicación de las Directivas de una manera suficientemente clara y precisa, para que, si la Directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, éstos estén en condiciones de conocer todos sus derechos y de ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véase, en concreto, la sentencia de 9 de abril de 1987, Comisión/Italia, 363/85, Rec. p. 1733).

20 Sólo en circunstancias concretas, en particular en el caso de que un Estado miembro haya dejado de adoptar las disposiciones de ejecución requeridas o adoptado disposiciones no conformes con una Directiva, ha reconocido este Tribunal de Justicia a los justiciables el derecho de invocar en un proceso una Directiva frente al Estado miembro que la hubiere incumplido. Al derivar esta garantía mínima del carácter imperativo de la obligación impuesta a los Estados miembros por efecto de las Directivas, no puede servir de justificación a un Estado miembro para eximirse de adoptar, a su debido tiempo, disposiciones de ejecución adecuadas al objetivo de cada Directiva (véase la sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/ Bélgica, 102/79, Rec. p. 1473).

21 En efecto, hasta que el Derecho nacional no se haya adaptado correctamente a la Directiva, los justiciables no pueden conocer sus derechos con toda plenitud. Esta situación de incertidumbre para los justiciables subsiste incluso después de que, en una sentencia, este Tribunal de Justicia haya declarado que el Estado miembro de que se trate no ha cumplido las obligaciones que se derivan de la Directiva y aun cuando este Tribunal de Justicia haya reconocido que uno u otro precepto de la Directiva es suficientemente preciso e incondicional para ser invocado ante un órgano jurisdiccional nacional.

22 Sólo una adecuada adaptación del Derecho interno a la Directiva pone fin a este estado de incertidumbre y solamente cuando se lleva a cabo tal adaptación se crea la seguridad jurídica necesaria para exigir de los justiciables que ejerciten sus derechos.

23 Por consiguiente, hasta el momento de adaptación del Derecho interno a la Directiva, 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 correr un plazo para recurrir, previsto en el Derecho nacional.

24 Procede, pues, responder a la cuestión prejudicial 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.

Costas

25 Los gastos efectuados por los Gobiernos irlandés, neerlandés 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 del 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 High Court de Irlanda, mediante resolución de 22 de junio de 1990, declara:

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/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, en tanto dicho Estado miembro no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a los preceptos de esta Directiva.

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de julio de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due