CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI presentadas el 19 de enero de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante resolución de remisión de 19 de febrero de 1987, registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de marzo del mismo año, el Raad van Beroep de Arnhem planteó cuestiones prejudiciales sobre la aplicación *ratione temporis* 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 05/2, p. 174).

Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre las Sras. A. Dik y A. Menkutos-Demirci y el Consejo municipal de Arnhem y entre la Sra. H. G. W. Laar-Vreeman y la análoga institución de Winterswijk. Las demandantes en el asunto principal, todas ellas casadas, denuncian el hecho de estar excluidas del derecho a la prestación de desempleo prevista en el «Wet Werkloosheidsvoorziening» («WWV»), o ley de ayuda a los desempleados, en vigor desde el 1 de enero de 1965 (Stbl. 1964, 485). La negativa a concederles dicho beneficio por parte de los dos Consejos está especialmente fundada en la letra l) del apartado 1 del artículo 13, según la cual no tiene derecho a la prestación «el trabajador [...] que, siendo mujer casada, no pueda ser reconocida como cabeza de familia ("Kostwinster"), en virtud de las normas adoptadas por el ministro competente, tras el dictamen de la comisión central, o que no viva permanentemente separada de su cónyuge» *(traducción no oficial).*

Esta disposición fue derogada con efecto retroactivo al 23 de diciembre de 1984 mediante la Ley de 24 de abril de 1985 (Stbl. 230), en vigor desde el 1 de mayo siguiente. El punto A del artículo II de esta fuente legal contiene una norma transitoria que establece que «la modificación contemplada en el punto A del artículo I no es aplicable al trabajador que haya perdido su empleo antes del 23 de diciembre de 1984, salvo que hasta esta fecha hubiera disfrutado de una prestación en virtud de la Werkloosheidswet ("WW") [...], o de una prestación de desempleo pagada en concepto de un régimen aplicable a las personas cuya relación de trabajo no esté considerada como una relación laboral en el sentido de las letras a y b del apartado 1 del artículo 6 de la WW». La abolición del requisito relativo a la calidad de cabeza de familia no se aplica, pues, a los trabajadores que hayan perdido su empleo o que hayan alcanzado el límite temporal máximo previsto en la WW antes del 23 de diciembre de 1984 y que, si esta norma nunca hubiera existido, habrían percibido una prestación de desempleo en el sentido de la WW.

Ahora bien, las señoras Dik, Menkutos-Demirci y Laar-Vreeman quedaron desempleadas antes del 23 de diciembre de 1984 y, después de esta fecha, no siendo cabezas de familia, se les denegó el derecho a la prestación prevista en la WW. En consecuencia, interpusieron un recurso ante el Raad van Beroep contra las decisiones por las que los respectivos organismos representativos de los municipios les habían denegado sus solicitudes. Con el fin de apreciar la compatibilidad de la mencionada restricción con la

* Traducido del italiano.

Directiva 79/7/CEE, el juez *a quo* planteó dos cuestiones prejudiciales:

«1) ¿La Directiva nº 79/7/CEE concede a los Estados miembros la facultad discrecional de incorporar en la Ley de ejecución de la Directiva una disposición transitoria en virtud de la cual, incluso después del 23 de diciembre de 1984, se mantenga en vigor el requisito de que la mujer casada que haya perdido su empleo antes del 23 de diciembre de 1984 debe tener la calidad de cabeza de familia?

2) ¿Es compatible con esta Directiva el hecho de conferir retroactividad a una disposición transitoria, como la mencionada en la primera cuestión hasta la fecha de expiración del plazo fijado en el apartado 1 del artículo 8 de la Directiva 79/7/CEE?»

2. La respuesta a la primera cuestión no presenta dificultad: en la sentencia de 4 de diciembre de 1986 (Estado neerlandés contra Federatie Nederlandse Vakbeweging [FNV], 71/85, Rec. 1986, p. 3855), el Tribunal de Justicia interpretó el principio de no discriminación entre hombres y mujeres establecido en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE en materia de seguridad social, precisamente en relación con el régimen neerlandés de protección por desempleo. Recuerdo que, en la época de los hechos objeto de ese asunto, los Países Bajos aún no habían ejecutado la Directiva 79/7/CEE. Por tanto, estaba en vigor el apartado 1 del artículo 13 de la WWV y en curso de elaboración la normativa transitoria posteriormente adoptada por la Ley de 24 de abril de 1985 (para más datos sobre la normativa neerlandesa relativa a la protección por desempleo y sobre los problemas planteados en ese país por la incorporación de la Directiva 79/7/CEE, me permito la remisión a mis conclusiones presentadas en ese asunto el 2 de julio de 1986).

Como ya se había declarado en la sentencia de 24 de junio de 1986 (Drake contra Chief Adjudication Officer, 150/85, Rec. 1986, p. 1995), la sentencia FNV reconoció el efecto directo del apartado 1 del artículo 4. El Tribunal de Justicia consideró en particular que este artículo «podía ser invocado a partir del 23 de diciembre de 1984, en defecto de ejecución de la Directiva, para impedir la aplicación de toda disposición nacional no conforme a dicho apartado 1 del artículo 4. En ausencia de medidas de aplicación del citado artículo, las mujeres tienen derecho a ser tratadas de la misma manera y a que se les aplique el mismo régimen que a los hombres que se encuentren en la misma situación, régimen que, en defecto de ejecución de la citada Directiva, sigue siendo el único sistema válido de referencia» (apartado 23).

Sin embargo, ya en aquella oportunidad, el Tribunal de Justicia se pronunció, por lo menos implícitamente, a favor de la incompatibilidad de una normativa transitoria con los efectos directos reconocidos al principio de la igualdad de trato. En efecto, al referirse a la sentencia de 19 de enero de 1982 (Becker, 8/81, Rec. 1982, p. 53), según la cual la competencia atribuida a los Estados para elegir los medios necesarios para el cumplimiento de su obligación no impide considerar que las disposiciones de una Directiva puedan ser invocadas inmediatamente, como se declaró en el apartado 25 de la sentencia: «un Estado miembro no puede invocar la facultad discrecional de que dispone en lo que se refiere a la elección de los medios para aplicar el principio de igualdad de trato en materia de seguridad social, previsto por la Directiva 79/7/CEE, para negar todo efecto al apartado 1 de su artículo 4, que puede ser invocado en justicia a pesar del hecho de que la citada Directiva no haya sido ejecutada en su conjunto».

Además, en la sentencia de 24 de junio de 1987 (Borrie Clarke contra Chief Adjudication Officer, 384/85, Rec. 1987, p. 2865), este Tribunal de Justicia se pronunció sobre la incompatibilidad de una norma transitoria y retroactiva con el apartado 1 del artículo 4. En este asunto, se debía establecer si el efecto directo del principio de no discriminación incidía en una norma transitoria adoptada después de la entrada en vigor de la Directiva y cuando dicha norma prolongara los efectos discriminatorios de la normativa anterior y el Tribunal de Justicia afirmó que «un Estado miembro no puede dejar que subsistan, después del 22 de diciembre de 1984, desigualdades de trato debidas a que los requisitos exigidos para el nacimiento del derecho a una prestación son anteriores a dicha fecha. El hecho de que estas desigualdades resulten de disposiciones transitorias adoptadas con ocasión del establecimiento de una nueva prestación no es una circunstancia que pueda conducir a una interpretación diferente»(apartado 10). Finalmente, se confirmó que, ante la falta de una ejecución apropiada de la Directiva después de la entrada en vigor de esta última, el único criterio válido es la aplicación del mismo régimen a los hombres y mujeres que se encuentren en la misma situación.

Pues bien, no existe ninguna duda de que estos principios también se aplican en el presente asunto.

3. La segunda cuestión se refiere a la posibilidad de conferir efectos retroactivos a las medidas de ejecución de una directiva adoptadas después del vencimiento del plazo señalado a los Estados miembros para cumplir con ella. La cuestión que el órgano jurisdiccional nacional plantea está vinculada a la situación sobre la que él debe decidir, pero, en un plano más general, se refiere a las modalidades nacionales de ejecución de las obligaciones derivadas de las Directivas. La legitimidad de las leyes retroactivas será apreciada, en consecuencia, en función de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Desde un punto de vista comunitario, estimo que, en todo caso, como sugiere la Comisión de las Comunidades Europeas, la cuestión exige una respuesta afirmativa. En este caso, el efecto directo del apartado 1 del artículo 4 permite invocar esta norma a partir del *dies ad quem* del plazo señalado para la ejecución de la Directiva; por lo tanto, a este respecto, la posible retroactividad de la normativa de ejecución es totalmente irrelevante.

Por el contrario, en el supuesto de que dicho efecto no pudiera admitirse, creo que negar a los Estados miembros la posibilidad de ejecución, a la fecha de vencimiento del plazo señalado para ésta, conduciría a impedir que el propio efecto de armonización de las Directivas se produzca en todos los ordenamientos jurídicos en la misma fecha.

4. Basándome en las anteriores consideraciones, sugiero que se responda a las cuestiones planteadas por el Raad van Beroep de Arnhem, mediante la resolución de remisión de 19 de febrero de 1987 en el marco de los litigios entre las Sras. A.

Dik y A. Menkutos-Demirci y el Consejo municipal de Arnhem y entre la Sra. H. G. W. Laar-Vreeman y el organismo análogo de Winterswijk, en los siguientes términos:

«1) A partir del 23 de diciembre de 1984, *dies ad quem* del plazo señalado para ajustarse 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, tiene efectos directos el apartado 1 del artículo 4, que prohíbe toda discriminación fundada en el sexo, ya sea directa o indirectamente, en especial con relación al estado matrimonial o familiar.

A falta de medidas de ejecución adecuadas a la mencionada disposición, las mujeres casadas tienen derecho a que se les aplique el régimen establecido para los hombres que se encuentren en condiciones análogas. En consecuencia, pueden invocar los derechos que les confiere el apartado 1 del artículo 4 ante los Tribunales nacionales, oponiéndose a una normativa transitoria por la que las mujeres casadas que hayan perdido su empleo antes del 23 de diciembre de 1984 quedan sujetas aun después de esta fecha al requisito de tener la calidad de cabeza de familia.

2) No es incompatible con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE una normativa de ejecución adoptada después de la fecha del vencimiento del plazo señalado para la incorporación en el Derecho interno, cuando confiere a dichas medidas de ejecución un efecto retroactivo a la fecha del vencimiento de dicho plazo.»