

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
 SR. G. FEDERICO MANCINI  
 presentadas el 2 de julio de 1986 \*

Señor Presidente,  
 Señores Jueces,

1. En el marco de un litigio entre la Federatie Nederlandse Vakbeweging (en lo sucesivo «FNV») y el Estado neerlandés, el Gerechtshof de La Haya solicita la interpretación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva nº 79/7 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 el vértice del asunto principal está la legitimidad comunitaria de una norma de la Ley neerlandesa sobre el desempleo, según la cual las mujeres casadas que no tienen la cualidad de cabeza de familia están excluidas del derecho a las prestaciones por desempleo. El juez *a quo* desea saber, sobre todo, si debe atribuirse eficacia directa al principio de igualdad de trato en relación con las características de la disposición que lo impone y con la ausencia de adopción de la Directiva por parte de los Países Bajos en el plazo concedido a los Estados miembros para adecuarse a ella (22 de diciembre de 1984).

Antes que nada, conviene recordar, aunque sólo sea brevemente, la legislación neerlandesa en materia de prestaciones por desempleo. Legislación que se contiene en tres distintas fuentes. La «Werkloosheidswet» (WW), o Ley sobre el desempleo, vigente

desde el 1 de julio de 1952, está basada en un sistema contributivo y atribuye al trabajador desempleado, durante los seis meses siguientes al inicio de su situación de desempleo, una prestación cuya cuantía se basa en el último salario percibido. Expirado el semestre, entra en escena la «Wet Werkloosheidsvoorziening» (WWV), o Ley de producción por desempleo, vigente desde el 1 de enero de 1965 (Stb. 485) y financiada por el Tesoro: de acuerdo con ella, el mismo trabajador tiene derecho durante dos años a una prestación igualmente referida al nivel de su última retribución. Finalmente, la «Algemene Bijstandwet» (ABW) o Ley general sobre la asistencia social, vigente desde el 1 de enero de 1965, también se aplica a cargo del presupuesto estatal: sus normas se refieren al desempleado que no se beneficia de las dos primeras Leyes y le dan derecho a una prestación cuyo importe únicamente viene determinado por las necesidades de su entorno familiar.

La disposición en litigio es la letra l) del apartado 1 del artículo 13 de la WWV que excluye del «derecho a las prestaciones al trabajador [...] que, como mujer casada, no puede ser considerada cabeza de familia en base a normas adoptadas por el Ministro competente, oída la Comisión central, o que no viva permanentemente separada del cónyuge [...]». Procede valorar esta disposición a la luz de la citada Directiva 79/7/CEE, especialmente por lo que se refiere al apartado 1 de su artículo 4, y a sus artículos 5 y 8. De acuerdo con el primero, el principio de igualdad de trato «supondrá la ausencia de toda discriminación por razón de sexo,

\* Traducido del italiano.

ya sea directa o indirectamente, en especial con relación al estado matrimonial o familiar». El segundo establece que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias «con el fin de suprimir las disposiciones [...] contrarias al principio de igualdad de trato». El tercero concede a los Estados un plazo de seis años, a partir de la notificación de la Directiva (23 de diciembre de 1978) para establecer las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para ajustarse a ella.

2. Por lo que se deduce de la resolución remitatoria, el Gobierno neerlandés pretendió en un primer momento, en el marco de una amplia reforma del sistema de seguridad social, hacer coincidir la incorporación de la Directiva con una fusión de la WW con la WWV. Lo que habría supuesto la supresión del trato discriminatorio a que da lugar el artículo 13 al extender lo previsto en dicho artículo a los hombres casados que no fueren cabeza de familia (véanse las preguntas escritas nº 508/84 y 715/84 de la Sra. Ien van den Heuvel a la Comisión, en DO 1984, C 256, p. 30, y 1985, C 4, p. 6).

Sin embargo, no fue posible llevar a cabo la reforma en los seis años previstos por la norma comunitaria. El Gobierno presentó entonces un proyecto de ley que contenía algunas normas transitorias entre las que figuraba la extensión del artículo 13 en el sentido apuntado; pero dicho proyecto fue rechazado por la segunda cámara del Parlamento el 13 de diciembre de 1984. Cinco días más tarde, el Secretario de Estado de Asuntos Sociales y del Empleo anunció al Presidente de la segunda cámara que el Gobierno se proponía formular un nuevo proyecto, cuyas normas tendrían efecto retroactivo al 23 de diciembre de 1984 para actuar en los términos de la Directiva. Se solicitó del Parlamento que lo aprobase an-

tes del 1 de marzo de 1985 (Proyecto nº 18849, presentado el 6 de febrero de 1985).

No obstante, el 21 de diciembre de 1984 (esto es, dos días antes de que expirase el plazo establecido por la Directiva) el mismo Secretario dirigió a las Administraciones locales una circular en la que precisaba que, a la espera de la intervención legislativa, las disposiciones de la WWV y, en consecuencia, también el artículo 13, debían seguir siendo aplicadas. En este momento, la FNV, cuyos estatutos prevén la tutela de los trabajadores y de sus familias, emplazó al Estado neerlandés en procedimiento de urgencia ante el Arrondissementrechtbank de La Haya, y solicitó que se ordenara a aquél que derogara o por lo menos que no aplicara, hasta la entrada en vigor de la reforma proyectada, la condición relativa al status de cabeza de familia prevista por la norma en litigio. Mediante resolución de 17 de enero de 1985, el Presidente dio lugar a la demanda ordenando al Estado la modificación del artículo 13 antes de 1 de marzo de 1985. Tanto la Administración como la FNV recurrieron en apelación contra este pronunciamiento.

La resolución remitatoria dice entre otras cosas que ambas partes en el asunto principal están de acuerdo en que la disposición es incompatible con el principio de igualdad de trato establecido por el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. Se añade —en fase de apelación— que la FNV acusó al Estado de haber actuado ilegítimamente al mantener en vigor o negarse a no aplicar el artículo 13 con posterioridad al 23 de diciembre de 1984, e incluso al imponer a las Administraciones locales que continuasen aplicándolo. Según la central sindical, la eficacia directa del artículo 4 supone en efecto que, a partir de dicha fecha, la citada norma había perdido su vigencia.

La Sección Tercera del Gerechtshof de La Haya, mediante resolución de 13 de marzo de 1985, suspendió el procedimiento por estimar impreciso el alcance de la Directiva, y, conforme al artículo 177 del Tratado CEE, planteó al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales que, para mayor claridad, volveré a formular en los términos siguientes:

- 1) ¿Tiene el artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE eficacia directa a partir del 23 de diciembre de 1984, con la consecuencia de que desde esa fecha los párrafos inicial y letra l) del apartado 1 del artículo 13 de la «Wet Werkloosheidsvoorziening» carecen de aplicación y de que los trabajadores de sexo femenino excluidos del beneficio de las prestaciones en el sentido de dicha norma adquieren el correspondiente derecho?
- 2) ¿Es importante establecer si, para adecuarse a la Directiva y neutralizar los correspondientes gastos de financiación, el Estado contaba con posibilidades alternativas a la pura y simple derogación de la citada norma, tales como la sumisión del derecho a prestaciones a requisitos más rigurosos o la reducción de los beneficios en relación con los desempleados menores de treinta y cinco años?
- 3) ¿Es, por otra parte, relevante el hecho de que, juntamente con la derogación de la norma, sea necesaria una regulación transitoria a elegir entre varias alternativas?

Una vez más recuerdo que, el 24 de abril de 1985, el Parlamento neerlandés modificó la WWV (Stb. 230). La nueva Ley deroga la letra l) del apartado 1 del artículo 13 con efecto retroactivo al 23 de diciembre de 1984, y prevé, a título transitorio y con el fin de asegurar la cobertura financiera, que se reduzca la duración máxima de las prestaciones respecto de los desempleados menores de treinta y cinco años. De otro lado, establece que el artículo 13 siga estando vigente en relación con los trabajadores cuya

situación de desempleo sea anterior al 23 de diciembre de 1984, a no ser que se beneficien en dicha fecha de una prestación en virtud de la WWV o de una asignación prevista por una regulación aplicable —así me parece haberlo entendido— a las personas titulares de una relación laboral, pero consideradas como desempleadas a los efectos de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 6 de la WW.

Finalmente he de señalar que las partes en el asunto principal, la Comisión de las Comunidades Europeas y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte han presentado en este procedimiento observaciones escritas.

3. Mediante la primera cuestión, el Juez *a quo* pregunta si el artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE tiene eficacia directa a partir de la expiración del plazo concedido a los Estados miembros para adecuarse a la misma. La FNV, la Comisión y el Reino Unido sugieren que se responda afirmativamente, mientras que los Países Bajos se pronuncian en sentido contrario. Adelanto ya que mi opinión coincide con la de los tres primeros. El argumento del Gobierno neerlandés, basado en la discrecionalidad que se concede a los Estados miembros en relación con los medios de poner en práctica el principio de igualdad de trato, carece absolutamente de fundamento.

La eficacia de las Directivas en general y, en particular, la posibilidad de que desplieguen efectos directos son temas demasiado conocidos como para que merezca la pena referirse aquí a ellos *funditus*. Me limitaré, por lo tanto, a recordar que, según constante jurisprudencia del Tribunal, sería incompatible con la fuerza obligatoria que les confiere el artículo 189 la exclusión en principio de la posibilidad de invocar los derechos correspondientes a las obligaciones que aquéllas imponen. Especialmente en los casos en los que el Consejo o la Comisión hubieran ordenado a los Estados que adoptasen un determinado comportamiento, la eficacia prác-

tica de la Directiva quedaría reducida si los administrados tuvieran que alegarla en juicio y los jueces nacionales que tomarla en consideración como «elemento del Derecho comunitario».

En consecuencia, el Estado miembro que no haya adoptado, en el plazo concedido, los medios de exención pretendidos por la Directiva, no puede oponer a los particulares el incumplimiento de las correspondientes obligaciones. Los particulares podrán, por lo tanto, invocar aquellas disposiciones que, desde el punto de vista sustancial, aparecen incondicionales y lo suficientemente claras, para cuestionar la aplicabilidad de las normas internas incompatibles con la Directiva o para reivindicar los derechos que ésta les concede de cara al Estado (sentencias de 6 de octubre de 1970, asunto 9/70, Grad, Rec. 1970, p. 839; de 4 de diciembre de 1974, asunto 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, p. 1349; de 1 de febrero de 1977, asunto 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Rec. 1977, p. 128; de 5 de abril de 1979, asunto 148/78, Ratti, Rec. 1979, p. 1629; de 19 de enero de 1982, asunto 8/81, Becker, Rec. 1982, p. 53, y, por último, de 26 de febrero de 1986, asunto 152/84, Marshall, Rec. 1986, p. 723).

Dicho esto, conviene comprobar si, en sí y por sí mismo considerado, el apartado 1 del artículo 4 reúne los requisitos de los que se ha hablado: es decir, estar incondicionado y ser lo suficientemente preciso. Como es sabido, la norma dispone que «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 (de seguridad social) y las condiciones de acceso a los mismos, [...] 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 [...]».

Pues bien —observa la Comisión— de entenderse la prohibición así definida a la luz de la obligación de resultado impuesta por el artículo 1 y por el apartado 1 del artículo 8 de la misma fuente: será imposible no considerarla *clara, completa y precisa*. Si posteriormente se la pone en relación —prosigue diciendo la FNV— con la norma del artículo 5 que obliga a los Estados a «suprimir» las disposiciones contrarias al principio de igualdad de trato: resultará igualmente evidente su carácter *incondicional* y, en consecuencia, la inexistencia de una facultad discrecional de los Estados en lo tocante a las actuaciones de resultado que la Directiva persigue.

Ya he dicho que únicamente el Gobierno neerlandés disiente de esta línea de argumentación. En su opinión, el artículo 4 no tiene eficacia directa porque no señala a los Estados los medios con que poner en práctica el principio de igualdad de trato: por ejemplo, la norma controvertida —cuya naturaleza seguramente discriminatoria se admite— puede modificarse por lo menos de cuatro maneras distintas, pero idóneas todas ellas para hacer efectiva la igualdad hombre-mujer pretendida por la Directiva. Semejante abanico de soluciones demuestra cuán amplio es el margen de apreciación concedido a los Estados.

La tesis así resumida confunde, sin embargo, el problema del efecto jurídico con el de la facultad discrecional de que dispone el Estado respecto de la actuación misma de incorporación de la Directiva. Como he dicho, los preceptos claros e incondicionales que aparecen en esta última pueden oponerse a las normas nacionales contrarias y excluir o limitar su aplicabilidad. Lo que no

implica, desde luego, que esta solución sea obligatoria. Así, el Estado que la juzgue demasiado onerosa podrá modificar su propio ordenamiento previendo modalidades diversas, si bien conformes al resultado querido por la fuente comunitaria. Al legislar de este modo, no hará otra cosa que dar cumplimiento a la obligación que le ha sido impuesta.

Hay que descartar, en particular, que las «dificultades financieras» a las que, según el Gobierno neerlandés, daría lugar la derogación de la letra l) del apartado 1 del artículo 13 de la WWV, puedan incidir sobre el efecto directo del artículo 4. Colocado ante un argumento análogo, el Tribunal resaltó que tales «dificultades [...] (son) debidas a la falta de respeto, por parte de los Estados miembros, del plazo establecido para la aplicación de la Directiva [...] Las consecuencias de semejante actuación han de ser asumidas [...] (por la) Administración y no pueden (ser) transferidas (a cargo de los sujetos que) alegan una obligación determinada que incumbe (al) Estado, conforme al Derecho comunitario [...]» (sentencia Becker, citada, apartado 47).

La conclusión que se deriva de estos argumentos es obvia. A partir del 23 de diciembre de 1984, las mujeres discriminadas por el régimen nacional tienen derecho a oponerse a su ulterior aplicación; esto es, pueden aspirar a los subsidios de paro en las

mismas condiciones previstas para el hombre casado y, en todo caso, sin que se haga referencia al status de cabeza de familia.

4. Las cuestiones segunda y tercera se dirigen a determinar si, para adecuar el ordenamiento propio a los principios de la Directiva, el Estado miembro puede recorrer caminos no coincidentes con la derogación *tout court* de la norma incompatible y, en particular, si resulta necesaria una regulación transitoria. Confieso que abrigo ciertas dudas sobre la admisibilidad de estas cuestiones: descartado, en efecto, que el Tribunal sea competente para decidir la conformidad de una norma nacional con el Derecho comunitario (véase la sentencia de 21 de marzo de 1972, asunto 82/71, Ministerio Fiscal contra SAIL, Rec. 1972, p. 119, apartado 3), me parece evidente que tampoco puede pronunciarse sobre hipótesis abstractas de recepción de la Directiva.

Admitamos, sin embargo, que el juez pretenda obtener una interpretación del Derecho comunitario y, en particular, que pida que se defina el alcance de la Directiva, para constatarle bastaría con remitirse a la sentencia Becker, a tenor de la cual la facultad discrecional de los Estados en relación con las modalidades y los medios de cumplimiento de la obligación de resultado no impide el reconocimiento de la eficacia directa de una o de varias de las disposiciones de la Directiva (apartado 30).

5. En virtud de las anteriores consideraciones, sugiero al Tribunal de Justicia que conteste como sigue a las cuestiones prejudiciales que le han sido sometidas por el *Gerechthof de La Haya* mediante resolución pronunciada el 13 de marzo de 1985 en el asunto entre la *Federatie Nederlandse Vakbeweging* y el Estado neerlandés:

- 1) A partir del 23 de diciembre de 1984, *dies ad quem* del plazo establecido para la incorporación de la Directiva nº 79/7 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la progresiva aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, el apartado 1 del artículo 4, que prohíbe toda discriminación por razón de sexo, ya sea directa o indirectamente, en especial con relación al estado matrimonial o familiar, tiene eficacia directa. Los particulares pueden invocar en juicio los derechos subjetivos que dicha norma les confiere oponiéndose a las normativas nacionales no adecuadas y contrarias al principio de igualdad de trato.
- 2) Las hipótesis planteadas en las cuestiones segunda y tercera no inciden sobre la eficacia directa del apartado 1 del artículo 4.