

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. CLAUD GULMANN

presentadas el 1 de junio de 1994 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. En el marco del presente asunto, el Tribunal de Justicia se ve llamado a pronunciarse sobre el punto de si es compatible con el Derecho comunitario la aplicación de una norma nacional que limite a los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud el período con respecto al cual pueden reclamarse prestaciones de Seguridad Social con carácter retroactivo, cuando el derecho a las prestaciones se base en una disposición de una Directiva con efecto directo a la cual no se haya adaptado correctamente el Derecho interno. La respuesta a las cuestiones planteadas por la Court of Appeal supone una valoración del alcance de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia el 25 de julio de 1991, Emmott,¹ y el 27 de octubre de 1993, Steenhorst-Neerings.²

Contexto del asunto y cuestiones planteadas

2. El 19 de diciembre de 1978, el Consejo adoptó la Directiva 79/7/CEE, relativa a la

aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.³ El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva prohíbe toda discriminación basada en el sexo, particularmente en lo relativo al ámbito de aplicación de los regímenes de Seguridad Social y a las condiciones de acceso a ellos. En virtud del artículo 8, los Derechos nacionales debían adaptarse a la Directiva en un plazo de seis años a partir de su notificación, esto es, para el 22 de diciembre de 1984.

3. En 1981, la Sra. Johnson obtuvo una «Non-Contributory Invalidity Benefit» (prestación no contributiva por invalidez; en lo sucesivo, «NCIB») con arreglo al apartado 1 del artículo 36 de la Social Security Act 1975. En 1982, la Sra. Johnson empezó a convivir con un hombre. En ese momento, con arreglo al apartado 2 del artículo 36 de la Social Security Act 1975, para acceder a una NCIB, una mujer tenía que estar incapacitada no sólo para el trabajo, sino también para atender a sus tareas domésticas habituales. Al no cumplir la Sra. Johnson este último requisito, cesó el pago de la NCIB.

* Lengua original: danés.

1 — Asunto C-208/90, Rec. p. I-4269.

2 — Asunto C-338/91, Rec. p. I-5475.

3 — DO 1979, L 6, p. 25; EE 05/02, p. 174.

4. Este criterio, denominado control de aptitud para las tareas domésticas, se aplicaba exclusivamente a las mujeres. Los hombres podían percibir la NCIB sin necesidad de cumplir este requisito adicional de la Ley. En el marco de la Health and Social Security Act 1984, la NCIB fue suprimida a partir del 29 de noviembre de 1984, esto es, poco antes de expirar el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 79/7, y se introdujo una nueva prestación denominada «Severe Disablement Allowance» (subsidio por minusvalía grave; en lo sucesivo, «SDA»), a cuya prestación podían acceder hombres y mujeres en las mismas condiciones.

5. En términos generales, los requisitos de concesión de la SDA eran más restrictivos —aunque idénticos para ambos sexos— que los requisitos establecidos anteriormente por la Social Security Act. Las Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 adoptaron disposiciones transitorias que entraron en vigor también el 29 de noviembre de 1984. El órgano jurisdiccional *a quo* señaló que las disposiciones transitorias, y en particular el artículo 20, establecían que las personas que, inmediatamente antes de su supresión, podían tener derecho a la NCIB, tenían automáticamente derecho a la nueva prestación sin tener que demostrar que reunían los requisitos establecidos para acceder a ésta, esto es, que se les concedía lo que

se ha descrito como un «pasaporte» que les daba derecho a la nueva SDA.⁴

6. El artículo 20 de las Social Security Regulations 1984 fue objeto de un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia en el asunto *Borrie Clarke*. En su sentencia de 24 de junio de 1987,⁵ el Tribunal de Justicia declaró que las referidas disposiciones transitorias perpetuaban un régimen discriminatorio que era incompatible con el principio de igualdad de trato enunciado en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7. El Tribunal de Justicia recordó que las disposiciones del apartado 1 del artículo 4 tenían efecto directo, como había sido declarado en sentencias anteriores, y señaló a continuación

«que del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva se deriva que, a partir del 23 de diciembre de 1984, las mujeres 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 aplicación correcta de dicha Directiva, sigue siendo el único sistema válido de referencia. Ello implica, en el presente caso, que si, a partir del 23 de diciembre de 1984, un hombre que se encontraba en la misma situación que una

4 — El tenor del apartado 1 del artículo 20 es el siguiente: «Las personas que, en un período inmediatamente anterior tanto al 10 de septiembre de 1984 como al 29 de noviembre de 1984, tenían derecho a una NCIB, tendrán derecho el 29 de noviembre de 1984 y todos los días posteriores que, conjuntamente con el 29 de noviembre de 1984, estén comprendidos en un período único de interrupción de la actividad laboral, a un subsidio por minusvalía grave:
a) sean o no inválidas en el sentido del artículo 36 de la Social Security Act;
b) sea o no el 29 de noviembre la fecha fijada a los fines del artículo 11 de la Social Security Act 1984 en relación con las personas de su edad;
si cumplen los demás requisitos exigidos para tener derecho a dicho subsidio.»

5 — Asunto 384/85, Rec. p. 2865.

mujer tenía derecho automáticamente, con arreglo a las disposiciones transitorias antes mencionadas, a la nueva prestación por invalidez grave sin tener que probar nuevamente sus derechos, la mujer tiene igualmente derecho a ello sin tener que cumplir un requisito adicional aplicable, antes de esa fecha, únicamente a las mujeres casadas» (apartado 12).⁶

7. El 17 de agosto de 1987, la Sra. Johnson formuló, a través de un Citizens Advice Bureau (Oficina de Asesoramiento al ciudadano), una solicitud de concesión del SDA con arreglo al artículo 20. El Adjudication Officer desestimó la solicitud y tal decisión fue confirmada por el Sutton Social Security Appeal Tribunal. La referida decisión fue impugnada a continuación ante los Social Security Commissioners, que formularon varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia se pronunció sobre dichas cuestiones en una sentencia dictada el 11 de julio de 1991.⁷ A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia, los Social Security Commissioners resolvieron, el 16 de diciembre de 1991, que procedía reconocer a la Sra. Johnson el derecho a la SDA a partir del 16 de agosto de 1986, esto es, doce meses antes de su solicitud.

8. El período para el cual podían abonarse las prestaciones con carácter retroactivo fue limitado con arreglo al apartado 3 del artículo 165A de la Social Security Act 1975, insertado por el artículo 17 de la Social Security Act 1985, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1985. El tenor de dicha disposición es el siguiente:

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

[...]

c) a cualquier otra prestación (salvo los subsidios 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 formulación de la solicitud.»

6 — Se ha acreditado en el presente asunto que el artículo 20 nunca ha sido modificado y que, por consiguiente, las solicitudes tienen que seguir basándose directamente en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

7 — Johnson (C-31/90, Rec. p. I-3727). Las cuestiones planteadas se referían, por una parte, al ámbito de aplicación personal de la Directiva 79/7, y, por otra parte, a la compatibilidad con el artículo 4 de la Directiva de una norma nacional como la contenida en el artículo 165A de la Social Security Act 1975, que producía el efecto de que una persona que no hubiera solicitado la NCIB antes de suprimirse dicha prestación no podía pretender la concesión automática de la SDA basándose en el artículo 20. De la respuesta del Tribunal de Justicia resulta que las personas que, como la Sra. Johnson, estuvieran buscando empleo en el momento en que contrajeron la enfermedad causante de la incapacidad laboral están incluidas en el ámbito de aplicación personal de la Directiva y que el artículo 4 de ésta puede ser invocado para dejar de aplicar una normativa nacional que supedita el derecho a una prestación al hecho de haber formulado previamente una solicitud relativa a otra prestación, ya derogada, que se sometía a un requisito discriminatorio para las trabajadoras.

9. Entre tanto, el 25 de julio de 1991, el Tribunal de Justicia había dictado su sentencia en el asunto Emmott, antes citada. El Tribunal de Justicia respondía en ella a una cuestión prejudicial planteada por la High Court of Ireland relativa a una norma de las «Rules of the Superior Courts 1986», que establecía que la solicitud de autorización para interponer «judicial review» debía presentarse den-

tro del plazo de tres meses contados desde la fecha en que se manifestaba, por primera vez, el motivo de recurso, a menos que el Tribunal considerara que existían razones suficientes para prorrogar el plazo para recurrir. El órgano jurisdiccional de remisión solicitaba, esencialmente, que se dilucidara si un plazo general para recurrir como el descrito, establecido por el Derecho nacional, podía impedir a la Sra. Emmott ejercer la pretensión que basaba directamente en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7, a la que el Derecho irlandés no había sido debidamente adaptado. El Tribunal de Justicia respondió a la cuestión lo siguiente:

«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.»

10. Durante el proceso tramitado ante los Social Security Commissioners, la Sra. Johnson no alegó la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Emmott. Pero sí lo hizo en el marco de la apelación interpuesta contra la resolución de aquéllos ante la Court of Appeal, aduciendo esencialmente que de la sentencia dictada en el asunto Emmott

resulta que las autoridades no podían invocar una norma en materia de plazos como la contenida en el artículo 165A desde el momento en que el Reino Unido no había adaptado su Derecho interno correctamente a las disposiciones de la Directiva y que, por consiguiente, los particulares no estaban en condiciones de conocer plenamente sus derechos, de modo que tenía derecho a prestaciones con carácter retroactivo no sólo a partir del 16 de agosto de 1986, sino a partir del 23 de diciembre de 1984, esto es, a partir del momento en que los Estados miembros tendrían que haber adaptado sus Derechos internos a la Directiva 79/7. Para resolver sobre este argumento, la Court of Appeal planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

- «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 procedimiento 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?»

En cuanto a la sentencia dictada por el Tribunal Justicia en el asunto Steenhorst-Neerings

11. El 27 de octubre de 1993, esto es, una vez concluida la fase escrita del procedimiento, pero antes de celebrarse la vista en el presente asunto, el Tribunal de Justicia dictó su sentencia en el asunto Steenhorst-Neerings, que ofrecía importantes semejanzas con el presente asunto y quizá contenga la respuesta a las cuestiones planteadas en éste.

12. El asunto Steenhorst-Neerings fue sometido al Tribunal de Justicia por el Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch. El asunto se refería a disposiciones de la Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Ley neerlandesa relativa al régimen general de incapacidad laboral; en lo sucesivo, «AAW»), en cuya virtud las mujeres casadas cuya incapacidad laboral se hubiera producido antes del 1 de octubre de 1975 no podían pretender —a diferencia de los demás asegurados a los efectos de la Ley— a prestaciones contempladas

en la AAW. Dichas disposiciones se aplicaban a la Sra. Steenhorst-Neerings, quien percibía desde 1963 una pensión de invalidez neerlandesa. Remitiéndose al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Centrale Raad van Beroep estimó, en varias sentencias de 5 de enero de 1988, que las mujeres casadas tenían derecho, fuera cual fuese la fecha en que se hubiese producido la incapacidad laboral, a una prestación con arreglo a la AAW a partir del 1 de enero de 1980, fecha de entrada en vigor de la Ley neerlandesa por la que se establece la igualdad entre hombres y mujeres en materia de derecho a las prestaciones. A raíz de esto, la Sra. Steenhorst-Neerings presentó, el 17 de mayo de 1988, una solicitud de prestación con arreglo a la AAW, que le fue concedida con efectos desde el 17 de mayo de 1987, esto es, doce meses antes de la presentación de la solicitud. El período para el que podía reconocerse la prestación con carácter retroactivo fue limitado con arreglo al apartado 2 del artículo 25 de la AAW, en cuya virtud la prestación de incapacidad laboral surte efecto como muy pronto un año antes de la fecha de presentación de la solicitud.

13. Señalando que las mujeres en el caso de la Sra. Steenhorst-Neerings podrían haber pretendido la concesión de prestaciones con arreglo a la AAW a partir del 23 de diciembre de 1984, basándose directamente en la Directiva 79/7, el Raad van Beroep planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa al problema de si una norma en materia de plazos como la enunciada por el apartado 2 del artículo 25 de la AAW era aplicable cuando el Derecho nacional no había sido correctamente adaptado a la Directiva 79/7.

14. Al responder a esta cuestión, el Tribunal de Justicia afirmó en primer lugar

«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 redactadas de tal manera que hagan imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario [...]»⁸

La norma nacional que limita el efecto retroactivo de una solicitud presentada para obtener una prestación de incapacidad laboral cumple los dos requisitos mencionados» (apartados 15 y 16).

15. El Tribunal de Justicia se pronunció a continuación sobre el argumento formulado por la Comisión según el cual de la sentencia

8 — El Tribunal de Justicia ha considerado en numerosas sentencias 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», siempre y cuando dichas normas cumplan los dos requisitos antes mencionados [véase el apartado 16 de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Emmott, así como, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartado 5, y de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595), apartado 12].

dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Emmott se deduce que únicamente a partir del momento en que un Estado miembro haya adaptado correctamente su Derecho interno a las disposiciones de una Directiva pueden oponerse a dichos Estados los plazos dentro de los cuales tienen que ejercer sus derechos los justiciables y que dicha jurisprudencia había de aplicarse también en aquel supuesto. El Tribunal de Justicia desestimó este argumento por los motivos siguientes, que considero útil citar íntegramente:

«19. Es cierto que el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Emmott, antes citada, que, hasta que el Derecho nacional no se haya adaptado correctamente a la Directiva, los justiciables no pueden conocer sus derechos con toda plenitud y que, por lo tanto, hasta el momento de dicha adaptación, el Estado miembro que incumple su obligación no puede proponer una 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. Pero no es menos cierto que la situación que dio lugar a la sentencia Emmott se distingue claramente del caso de autos.

20. 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, cuando el Derecho nacional ni siquiera se había adaptado aún a la Directiva 79/7, se le opuso la prescripción de su acción judicial destinada a que se declarara que dichas autoridades debían haber acogido su solicitud.

21. Importa señalar, en primer lugar, que, a diferencia de la norma de Derecho interno que fija el plazo para recurrir, la norma objeto de la presente cuestión prejudicial no lesiona el propio derecho de los justiciables a invocar la Directiva 79/7 ante un órgano jurisdiccional en contra de un Estado miembro que incumpla sus obligaciones. Se limita a restringir el efecto retroactivo de las solicitudes presentadas para obtener la prestación de que se trata.

22. Acto seguido, procede observar que la prescripción resultante del transcurso de los plazos para recurrir corresponde a la necesidad de evitar que la legalidad de las decisiones administrativas se ponga en tela de juicio de forma indefinida. Ahora bien, de la sentencia Emmott se desprende que dicha necesidad no puede prevalecer sobre la de proteger los derechos que un particular deduce del efecto directo de las disposiciones de una Directiva hasta que el Estado miembro incurso en el incumplimiento y del que emanan tales decisiones no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a dichas disposiciones.

23. Por lo que respecta a la norma que limita el efecto retroactivo de las solicitudes presen-

tadas para la obtención de una prestación de incapacidad laboral, persigue un objetivo enteramente distinto de una norma que establece un plazo perentorio para recurrir. En efecto, tal como lo expusieron en sus observaciones escritas el Gobierno neerlandés y la parte demandada en el procedimiento principal, una norma como ésta, que figura también en otras Leyes neerlandesas de Seguridad Social, responde a las exigencias de buena administración, en relación con la posibilidad, en particular, de controlar si el interesado reunía los requisitos para tener derecho a la prestación y de fijar el grado de incapacidad, que al fin y al cabo puede variar con el tiempo. Asimismo, responde a la necesidad de preservar el equilibrio financiero de un régimen en el que las solicitudes presentadas por los asegurados durante un año determinado deben cubrirse, en principio, con las cotizaciones percibidas a lo largo de ese mismo año.»

16. Por tales motivos, el Tribunal de Justicia respondió en los términos siguientes a la cuestión planteada:

«El Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una norma de Derecho nacional según la cual una prestación de 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/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, y 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.»

En cuanto a la cuestión de si el presente asunto se distingue de manera relevante del asunto Steenhorst-Neerings

17. Durante la vista celebrada en el presente asunto, la Sra. Johnson adujo como argumento principal que el presente caso se distinguía del asunto Steenhorst-Neerings y que el Tribunal de Justicia no debía, por consiguiente, llegar a la misma conclusión que en el asunto Steenhorst-Neerings.

Refiriéndose al apartado 23 de la sentencia Steenhorst-Neerings, la Sra. Johnson aduce que las razones que llevaron al Tribunal de Justicia a dar en dicho asunto a una norma en materia de plazos que limitaba el efecto retroactivo de solicitudes formuladas para conseguir prestaciones de Seguridad Social un trato diferente del dispensado al plazo para recurrir sobre el cual se pronunció el Tribunal de Justicia en el asunto Emmott no concurren en un asunto como el presente.

18. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la mención por parte del Tribunal de Justicia de *la exigencia de que sea posible a las autoridades controlar si el interesado reunía los requisitos para tener derecho a la prestación en relación con periodos ya transcurridos*, la Sra. Johnson mantiene que si bien es cierto que dicha exigencia ha de ser tenida en cuenta para determinadas prestaciones de Seguridad Social, no puede ser considerada, sin embargo, como una característica general de la Seguridad Social. Según la Sra. Johnson, en el asunto Steenhorst-Neerings era determinante el hecho de que se trataba de una prestación dependiente del grado de incapacidad,

que era variable en el tiempo y que los controles eran, por consiguiente, difíciles en relación con los períodos ya transcurridos. Por el contrario, en otros supuestos los controles relativos a los períodos transcurridos no causan dificultades administrativas. La Sra. Johnson destaca que, para tener derecho a la prestación, le bastaba con probar que estaba en situación de incapacidad laboral desde 1984, extremo éste que demostró de manera indiscutible.

La Sra. Johnson añade que, con arreglo al Derecho inglés, la *carga de la prueba* pesa sobre el demandante. Por consiguiente, si es imposible, debido al tiempo transcurrido, comprobar hechos antiguos y si el demandante no puede, por tal motivo, aportar las pruebas necesarias en apoyo de su pretensión, ésta no podrá en ningún caso serle reconocida.

19. Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la mención por parte del Tribunal de Justicia de la *necesidad de preservar el equilibrio financiero de un régimen de Seguridad Social* en el cual las solicitudes presentadas a lo largo de un año deben, en principio, ser cubiertas por las cotizaciones recaudadas durante ese mismo año, la Sra. Johnson mantiene asimismo que ello puede justificar una solución particular para determinadas prestaciones de Seguridad Social, esto es, las prestaciones contributivas abonadas a partir de un fondo limitado, pero no para prestaciones de Seguridad Social que, como las que aquí interesan, no son contributivas. En el caso de prestaciones de este tipo, los pagos con efecto retroactivo supondrán una carga financiera para el Estado miembro de que se trate, pero dicha carga no será superior a la que habría resultado de la adaptación en

tiempo y forma del Derecho interno a la Directiva.

20. Por tales motivos, la Sra. Johnson propone responder como sigue a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional de remisión:

«Un Estado miembro no puede invocar reglas nacionales relativas a las solicitudes de prestación con efecto retroactivo para eludir el pago de atrasos en el caso en que el Derecho interno no haya sido adaptado correctamente a la Directiva 79/7 cuando el pago de la referida prestación pueda efectuarse sin que ello incida sobre el equilibrio anterior de un fondo limitado y cuando la necesidad de comprobar la existencia del derecho a los atrasos no plantee ninguna dificultad administrativa.»

21. La Sra. Johnson destaca que corresponde al órgano jurisdiccional nacional velar por el cumplimiento de tales requisitos.

22. El Gobierno del Reino Unido y el Gobierno irlandés, así como la Comisión, consideran que no procede tratar el presente asunto de manera diferente al asunto Steenhorst-Neerings. El Gobierno del Reino Unido señala por su parte que la norma que

se examina en el marco del presente proceso tiene el mismo objeto ⁹ y es fundamentalmente idéntica a la norma considerada en el marco del asunto Steenhorst-Neerings. ¹⁰

23. En cuanto a la mención por parte del Tribunal de Justicia de la exigencia relativa a *la posibilidad, para las autoridades, de controlar* que se cumplan los requisitos para la concesión de la prestación, el Gobierno del Reino Unido aduce que constituye una referencia al objetivo general de la norma de que se trata y no a su aplicación en el presente caso. Ahora bien, la finalidad del artículo 165A es la misma que la de la norma neerlandesa, extremo éste que, según el Gobierno del Reino Unido no ha sido discutido por la Sra. Johnson.

El Gobierno del Reino Unido analiza la argumentación de la Sra. Johnson en cuanto aduce que en circunstancias fácticas como las

que concurren en su caso, el control de la procedencia de la pretensión no plantea dificultad administrativa alguna. Ahora bien, según el Gobierno del Reino Unido, si la aplicabilidad de una norma fuera apreciada en función de las circunstancias propias de cada caso, esto sería fuente de inseguridad jurídica y confusión. Por otra parte, una solución consistente en considerar que una norma como el artículo 165A no es aplicable cuando el solicitante pueda probar la procedencia de su pretensión para periodos que se remontan a un momento muy anterior vaciaría a la sentencia Steenhorst-Neerings de todo efecto práctico. En efecto, tales son precisamente las situaciones que la norma pretende regular.

24. El Gobierno del Reino Unido y el Gobierno irlandés exponen que los problemas vinculados al pago de prestaciones con efecto retroactivo no pueden ser resueltos indicando que la *carga de la prueba* de la procedencia de la pretensión pesa sobre el solicitante. En efecto, el solicitante no tendrá, por lo general, dificultad en justificar su pretensión. Por el contrario, se presentan problemas cuando las autoridades tienen que controlar que el solicitante haya cumplido su obligación probatoria, ya que puede resultar difícil aportar la prueba en contrario en cuanto a pretensiones relativas a periodos muy anteriores.

25. En cuanto a la preocupación de proteger el *equilibrio económico* de un régimen de Seguridad Social, el Gobierno del Reino Unido aduce que ni la Directiva 79/7 ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia corro-

9 — En sus observaciones escritas, el Gobierno del Reino Unido describió como sigue el objeto de la norma británica: «Se considera que es razonable limitar el período para el cual una prestación puede ser concedida con efecto retroactivo. Dicha limitación es compatible con los principios generales de seguridad jurídica a los que obedecen los plazos y necesaria para el funcionamiento eficaz del régimen de Seguridad Social. Cuanto más remota sea la producción de un acontecimiento, más difícil será obtener y valorar pruebas de éste y más importantes serán los problemas administrativos. La dificultad de probar acontecimientos como la invalidez es mayor cuanto más se remontan en el pasado, e incluso para acontecimientos fácilmente demostrables como el nacimiento, el matrimonio o la vejez, la absoluta falta de plazos haría más lento el trabajo de la Administración al exigir un archivo más complicado para un período más largo y reajustes retroactivos. Además, la falta de limitación para los pagos de atrasos significaría que una parte más importante del presupuesto de la Seguridad Social tendría que consagrarse a los atrasos de prestaciones más que a las necesidades actuales, lo que iría en contra del principio básico de la Seguridad Social.»

10 — El Gobierno del Reino Unido observa en este contexto que el Gobierno neerlandés se remitió expresamente al artículo 165A de la Social Security Act 1975 en las observaciones escritas presentadas en el asunto Steenhorst-Neerings y que el Gobierno y la Sra. Johnson solicitaron al Tribunal de Justicia la acumulación de ambos asuntos.

boran la distinción entre regímenes contributivos y regímenes no contributivos. La Sra. Johnson y la Sra. Steenhorst-Neerings invocan la misma disposición de la Directiva 79/7 y, por ello, deben ser tratadas del mismo modo. Además, tanto el Gobierno del Reino Unido como el Gobierno irlandés deducen que la preocupación por mantener el equilibrio financiero también es pertinente en relación con los regímenes no contributivos, dado que es necesario, para todo régimen de Seguridad Social, tener un presupuesto que pueda aprobarse con antelación de manera suficientemente segura.

26. En nuestra opinión, no hay duda de que el artículo 165A y la norma neerlandesa con respecto a la cual se pronunció el Tribunal de Justicia en el asunto Steenhorst-Neerings tiene el *mismo objeto*, esto es, garantizar una correcta administración de los regímenes de Seguridad Social, el *mismo contenido*, esto es, limitar el período para el cual pueden obtenerse prestaciones con carácter retroactivo a los doce meses anteriores a la fecha de la solicitud, y el *mismo efecto*, por cuanto ambas tienen por consecuencia la denegación a la Sra. Johnson y a la Sra. Steenhorst-Neerings del derecho a las prestaciones que podían, en virtud del Derecho comunitario, tener derecho material desde 1984, y ello aun cuando el motivo por el que no formularon su solicitud dentro de plazo sea que los Estados miembros de que se trata no adaptaron correctamente su Derecho interno a la Directiva 79/7.

27. Por consiguiente, no hay duda, en mi opinión, de que las dos normas deben valo-

rarse del mismo modo desde el punto de vista del Derecho comunitario.

28. Me parece manifiesto que al referirse, en el apartado 23 de la sentencia Steenhorst-Neerings, a las consideraciones administrativas y financieras que subyacen la norma nacional de que se trata, el Tribunal de Justicia no pretendió enunciar requisitos de compatibilidad de tales normas nacionales relativas a los plazos con el Derecho comunitario, sino que se limitó a describir lo que constituye de manera general el objeto de normas de este tipo. Como ya he indicado, estoy convenido de que el objeto del artículo 165A es fundamentalmente el mismo que el de la norma neerlandesa.

29. Probablemente es cierto que, como expuso la Sra. Johnson, algunos requisitos para la concesión de prestaciones de Seguridad Social pueden ser más difíciles de controlar que otros para períodos ya transcurridos. Quizá sea también cierto que la necesidad de mantener el equilibrio financiero de un régimen de Seguridad Social se hace sentir más en el caso de regímenes contributivos que en el caso de regímenes no contributivos. Pero ello no basta para dar trato diferente a reglas nacionales relativas a plazos cuyo objeto es fundamentalmente el mismo. La situación jurídica creada sería poco transparente y, además, apenas sería compatible con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, que hace depender la compatibilidad con el Derecho comunitario de las normas relativas a los plazos no sólo del objeto de la norma de que se trate (véanse al respecto los apartados 22 y 23 de la sentencia Steenhorst-Neerings), sino

también de la cuestión de si la norma de que se trate era necesaria en todos los casos para alcanzar su objetivo.

En cuanto a la cuestión de si procede que el Tribunal de Justicia modifique las respuestas que dio en los asuntos Emmott y Steenhorst-Neerings

30. Como motivo subsidiario, la Sra. Johnson aduce que las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos Emmott y Steenhorst-Neerings son inconciliables, dado que es imposible hacer una distinción razonable entre los plazos para recurrir y las normas por las que se limita el efecto retroactivo de las solicitudes formuladas para la obtención de prestaciones de Seguridad Social y que, por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe modificar las respuestas que dio en dichos asuntos.

31. En relación con el apartado 21 de la sentencia Steenhorst-Neerings, la Sra. Johnson aduce que —al igual que la Comisión en las observaciones escritas presentadas en el presente asunto— el Tribunal de Justicia parece distinguir entre los plazos que únicamente interfieren las pretensiones relativas a períodos ya transcurridos (como en el asunto Steenhorst-Neerings) y los plazos que tienen además efecto de interferir las pretensiones relativas a períodos futuros (como en el asunto Emmott), de tal modo que sólo la aplicación de los plazos del tipo señalado en primer lugar es incompatible con el Derecho comunitario.

La Sra. Johnson excluye la posibilidad de tal distinción y señala al respecto que el asunto Emmott se refería a una solicitud que tenía exclusivamente por objeto el reconocimiento de prestaciones con carácter retroactivo. Según la Sra. Johnson, la denegación de control jurisdiccional no puede, por otra parte, suponer jamás la pérdida de derechos relativos a períodos futuros, dado que dichos derechos —por lo menos en Derecho inglés— se adquieren semana a semana. En cuanto a las prestaciones futuras, bastaba pues a la Sra. Emmott con presentar una nueva solicitud y solicitar el control jurisdiccional de la desestimación, en su caso, de dicha solicitud dentro del plazo establecido de tres meses. En otros términos, el plazo para recurrir sólo tenía importancia porque la Sra. Emmott deseaba obtener prestaciones con efecto retroactivo.

La Sra. Johnson concluye que no hay diferencia de fondo entre su asunto y el asunto Emmott. Ambos asuntos se refieren al derecho a prestaciones para períodos ya transcurridos. Por consiguiente, no procede —a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Steenhorst-Neerings— tratar dichos asuntos de modo diferente.

32. Por tales motivos, la Sra. Johnson mantiene que procede que el Tribunal de Justicia reformule las respuestas que dio en los asuntos Emmott y Steenhorst-Neerings y las sustituya por una respuesta aplicable a los dos tipos de normas en materia de plazos, concordante con las conclusiones del Abogado General Sr. Mischo en el asunto Emmott, según las cuales, los plazos deben calcularse a partir del momento en que el interesado debía razonablemente tener conocimiento de

sus derechos.¹¹ Según la Sra. Johnson, una solución de este tipo justificaría las decisiones adoptadas en los asuntos Emmott y Steenhorst-Neerings en función de las circunstancias fácticas de dichos asuntos y respetaría el principio que inspira a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Emmott, «según el cual los Estados miembros están obligados a poner su Derecho interno en armonía con el Derecho comunitario, tal como éste se expresa en las Directivas y según el cual, por consiguiente, los nacionales de los Estados miembros no pueden resultar perjudicados por el hecho de no actuar antes de que el Derecho interno haya sido correctamente adaptado al Derecho comunitario».

33. El Gobierno del Reino Unido, el Gobierno irlandés y, al parecer, también la Comisión consideran que es razonable y justo que el Tribunal de Justicia llegara en el asunto Steenhorst-Neerings a una conclusión diferente de la del asunto Emmott. El Gobierno irlandés y la Comisión mantienen por su parte que la sentencia Emmott, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Steenhorst-Neerings, debe ser considerada como una decisión justificada por las circunstancias concretas. Con el fin de demostrar que ambas sentencias no son inconciliables, los dos Gobiernos y la Comisión intentaron deducir de las dos sentencias

criterios generales en materia de compatibilidad de normas nacionales en materia de plazos con el Derecho comunitario.

34. El Gobierno del Reino Unido y el Gobierno irlandés aducen que la regla relativa a los plazos con respecto a la cual se pronunció el Tribunal de Justicia en el asunto Emmott se caracterizaba por el rasgo de excluir absolutamente la posibilidad de acceder a un control jurisdiccional, del tipo que fuere, de la procedencia de la pretensión, mientras que la norma en materia de plazos a la que se refería el asunto Steenhorst-Neerings se limitaba a restringir el pago de prestaciones con efecto retroactivo. Los dos Gobiernos consideran que el plazo para recurrir en el asunto Emmott era de tal naturaleza que hacía prácticamente imposible el ejercicio de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario y señalan que, en virtud de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, tales normas de procedimiento nacionales son incompatibles con el Derecho comunitario.¹²

35. La Comisión establece una distinción entre los plazos que extinguen totalmente los derechos relativos a períodos ya transcurri-

11 — El Abogado General Sr. Mischo propuso la siguiente respuesta a las cuestiones planteadas en el asunto Emmott: «En el caso de una acción como la descrita en la cuestión, las autoridades competentes de un Estado miembro no infringen el Derecho comunitario al invocar las normas procesales nacionales, en concreto las relativas a los plazos, siempre que los mismos plazos se apliquen a las acciones de alcance similar ejercitadas en virtud del Derecho interno. Asimismo, esos plazos deberán tener una duración razonable y se calcularán a partir del momento en que el interesado debió razonablemente tener conocimiento de sus derechos, y la actuación de la autoridad competente no deberá haber hecho imposible en la práctica el ejercicio de sus derechos por parte del interesado.»

12 — Véase el punto 14 *supra* y las sentencias citadas en la nota 8. El Gobierno irlandés añade que en ningún caso puede — como indicó el Gobierno del Reino Unido en sus observaciones escritas— darse un trato diferente a normas en materia de plazos según que el Estado miembro no haya adaptado en absoluto su Derecho interno a una Directiva (como el asunto Emmott) o que el Estado miembro haya efectuado una adaptación parcialmente incorrecta del Derecho interno a ella (como en el asunto Steenhorst-Neerings y en el presente caso). El Gobierno irlandés observa que en este caso bastaría que un Estado miembro optara intencionadamente por efectuar una adaptación incorrecta del Derecho interno a la Directiva.

dos y los plazos razonables, pero añade que la distinción no es satisfactoria. La Comisión considera que no es posible, en el estado actual del Derecho, fijar un criterio general que permita determinar lo que constituye un plazo razonable, pero considera sin embargo que un plazo de doce meses cumple este requisito.

36. Remitiéndose al apartado 20 de la sentencia Steenhorst-Neerings, la Comisión afirma además que un motivo para tratar de manera diferente el asunto Emmott y el asunto Steenhorst-Neerings puede verse quizá en el hecho de que en el asunto Emmott determinados actos procedentes de las autoridades podían inducir a error a la Sra. Emmott en ciertos aspectos.

37. Por lo que se refiere a las conclusiones del Abogado General Sr. Mischo en el asunto Emmott, el Gobierno del Reino Unido considera que no procede que el Tribunal de Justicia las siga, y declara que los plazos deben calcularse a partir del momento en que el interesado debió razonablemente conocer sus derechos. Por una parte, el Gobierno estima que es dudoso que el Abogado General haya tenido presente la situación actual cuando presentó sus conclusiones. Por otra parte, el Gobierno estima que la solución propuesta no puede funcionar en la práctica y recuerda al respecto que fue desestimada por el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en

dicho asunto.¹³ Por último, el Gobierno afirma que dicha solución se traduciría también en importantes obligaciones potenciales a cargo de los Estados miembros. La Comisión considera asimismo que sería peligroso seguir la solución propuesta por el Abogado General Sr. Mischo, que produciría según ella una gran inseguridad jurídica, en particular porque, según la Comisión, debería aplicarse a todas las solicitudes basadas en disposiciones de Derecho comunitario, esto es, no sólo las de las Directivas, sino también las de los Reglamentos y las de las disposiciones del Tratado. Según la Comisión, la decisión del Tribunal de Justicia en el asunto Steenhorst-Neerings puede ser analizada como una ponderación del interés de la seguridad jurídica por una parte y del interés de la justicia por otra.

38. Si se comparan las sentencias del Tribunal de Justicia en el asunto Emmott y en el asunto Steenhorst-Neerings desde el punto de vista de las circunstancias de hecho de ambos asuntos, puede parecer difícil a primera vista comprender por qué razón se dio trato diferente a la luz del Derecho comunitario a las normas nacionales relativas a los plazos consideradas. Ambos asuntos se referían a normas nacionales relativas a los plazos que tenían por efecto la desestimación de solicitudes de pagos con efecto retroactivo de prestaciones de Seguridad Social y, en ambos

13 — El Tribunal de Justicia se expresó en los términos siguientes:

«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. 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» (apartados 21 y 22).

asuntos, las partes demandantes tenían derecho, en el fondo, con arreglo al Derecho comunitario, a las prestaciones de que se trataba, pero no habían estado en condiciones de conocer plenamente sus derechos y, por consiguiente, no habían podido invocarlos dentro de plazo porque, vulnerando sus obligaciones de Derecho comunitario, el Estado miembro de que se trataba no había adaptado correctamente su Derecho interno a la Directiva en la que se basaban las solicitudes.

39. En mi opinión, tales dificultades son, sin embargo, irrelevantes para la solución del presente asunto. La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Steenhorst-Neerings contiene la respuesta a la cuestión planteada en el presente asunto. Como he señalado, no hay diferencias relevantes entre las normas relativas a los plazos en ambos asuntos y no se ha alegado motivo alguno que pueda mover al Tribunal de Justicia a modificar la conclusión a la que llegó en la sentencia dictada en el asunto Steenhorst-Neerings, que, en mi opinión, está en perfecta consonancia con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual 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.

40. En consideración de los motivos expuestos, no es necesario que el Tribunal de Justicia examine el alcance de la sentencia dictada en el asunto Emmott y la necesidad, en su caso, de modificar dicha sentencia. Lo decisivo es que en la sentencia Steenhorst-Neerings, el Tribunal de Justicia expuso cuál era la diferencia entre las dos normas nacionales en materia de plazos y estimó que tal diferencia podía justificar una valoración diferente desde el punto de vista del Derecho comunitario. He de observar, sin embargo, que considero esencial que el Tribunal de Justicia haya dilucidado las diferencias generales y de principio entre los dos tipos de normas relativas a los plazos. Normas administrativas en materia de plazos, como las discutidas en el asunto Steenhorst-Neerings y en el presente asunto, no impiden a los particulares ejercer derechos de Derecho comunitario, sino que se limitan a restringir el período para el cual pueden reclamarse prestaciones con efecto retroactivo. Por el contrario, el plazo para recurrir en la sentencia Emmott era general e impedía en la práctica el ejercicio de los derechos derivados de Directivas comunitarias a las que no se había adaptado correctamente el Derecho nacional, fuera cual fuera el tipo de solicitud que se presentara.

Conclusión

41. Por los motivos expuestos, propongo al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones planteadas en los términos siguientes:

«El Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una norma nacional, en virtud de la cual una prestación de invalidez produce efectos como máximo desde un

año antes de la fecha de presentación de la solicitud, cuando un particular invoca los derechos directamente conferidos 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, a partir del 23 de diciembre de 1984 y, en la fecha de la presentación de la solicitud, el Estado miembro de que se trate aún no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a dicha disposición.»