

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. CARL OTTO LENZ  
presentadas el 14 de abril de 1994 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

**A. Introducción**

1. El Social Security Commissioner remitió al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación y la aplicación de la Directiva 79/7/CEE<sup>1</sup> relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.

2. La demandante en el litigio principal (en lo sucesivo, «demandante») reclama un aumento de su pensión de vejez por esposo a cargo. Esta solicitud fue denegada por no cumplir todos los requisitos y en especial los requisitos suplementarios impuestos a las mujeres a efectos de la obtención del aumento de su pensión por esposo a cargo frente a los exigidos a los hombres que solicitan un aumento de su pensión por esposa a cargo.

3. Las disposiciones relativas a los requisitos de concesión de un aumento de pensión por esposo a cargo se hallan en los artículos 45 y 45A de la Social Security Act 1975.<sup>2</sup> El artículo 45 regula los requisitos de concesión del aumento por esposo a cargo y el artículo 45A los del aumento por esposa a cargo.

El artículo 45A estipula que:

«1. Cuando una mujer cause derecho a una pensión de jubilación de la categoría A

a) inmediatamente después de un período en el que le correspondía un aumento de la prestación por desempleo, enfermedad o invalidez [...] (aumentos por adultos a cargo); y

<sup>2</sup> — En la versión de 1984, que es la aplicable al presente caso. Para ser exhaustivo, mencionaré el hecho de que los artículos 45 y 45A de la Social Security Act 1975 fueron derogados a partir del 8 de julio de 1992 y sustituidos por los artículos 83 y 84 de la Social Security Contributions and Benefits Act 1992, de análogo contenido.

\* Lengua original: alemán.

<sup>1</sup> — Directiva del Consejo, de 19 de diciembre de 1978 (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174).

- b) durante el cual se cumplen (sin interrupción) los requisitos de la letra a) o de la letra b) del apartado 2, entre los impuestos para el aumento de la pensión de un hombre.

el coeficiente semanal de la pensión de jubilación de la categoría A de la pensionista aumentará en el importe que se fije para esta pensión [...]

La discriminación es indiscutible.

2. Los requisitos mencionados en la letra b) del apartado 1 son los siguientes:

5. La demandante opina que esta discriminación es contraria a la Directiva 79/7 y en especial al tercer guión del apartado 1 de su artículo 4 cuyo tenor es el siguiente:

a) que la pensionista conviva con su esposo;

b) que la pensionista contribuya al sustento de su esposo en una cantidad semanal no inferior al importe fijado y que su esposo no perciba unos ingresos semanales superiores a dicho importe.

«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

— [...]

3. [...]»

— [...]

4. Los requisitos establecidos por el apartado 1 del artículo 45A no tienen equivalente

— 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.»

6. El demandado estima, por el contrario, que las disposiciones objeto de litigio están amparadas por la excepción prevista en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva, en cuya virtud:

«La presente Directiva no obstará la facultad que tienen los Estados miembros de excluir de su ámbito de aplicación:

[...]

d) la concesión de aumentos de las prestaciones de larga duración de invalidez, de vejez, de accidente laboral o de enfermedad profesional por la esposa a cargo.»

7. El órgano jurisdiccional que conoce del litigio principal ha planteado al Tribunal de Justicia las cuestiones siguientes:

1) Cuando un Estado miembro haya promulgado disposiciones distintas para un varón titular de una pensión que solicita

prestaciones por esposa a cargo y para una mujer titular de una pensión que solicita prestaciones por esposo a cargo, ¿debe interpretarse la excepción contenida en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 79/7 en el sentido de que permite al Estado miembro establecer requisitos más severos a la mujer que al hombre?

2) Concretamente, ¿puede el Estado miembro establecer un requisito como el contenido en el artículo 45A de la Social Security Act 1975, en cuya virtud, inmediatamente antes de la fecha en que la mujer titular de una pensión causa derecho a pensión de jubilación, debe haber tenido derecho a un aumento de la prestación por desempleo, la prestación por enfermedad, o la pensión de invalidez por el esposo, si dicho requisito no se impone al hombre que solicita un aumento de la pensión de jubilación por esposa a cargo?

3) Si, a la luz de las respuestas a las cuestiones 1 y 2, fuera necesario que el Juez nacional determinara que la legislación nacional cumple o no los requisitos de proporcionalidad según el Derecho comunitario para poder ampararse en la excepción establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 79/7, ¿cuáles son los criterios específicos que deberá aplicar el Juez nacional?

8. La demandante, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión han intervenido en el procedimiento.

9. Sólo me referiré a los pormenores de los hechos y de las alegaciones de las partes en el marco de la apreciación jurídica.

## B. Definición de postura

10. En el asunto presente, no se discuten una serie de circunstancias. Así, la demandante pertenece al ámbito de aplicación personal definido por la Directiva al formar parte de la «población activa» o de los «trabajadores jubilados». Los hechos están comprendidos en el ámbito de aplicación material definido por el artículo 3 de la Directiva por tratarse de prestaciones que pueden concederse en el marco de un régimen legal de prestaciones de vejez.

11. Las partes opinan de forma unánime que el artículo 4 de la Directiva constituye una norma de base, que enumera a título de ejemplo determinados ámbitos en los que debe aplicarse el principio de igualdad de trato. En cambio, el artículo 7 autoriza a los Estados miembros a excluir determinadas

materias del ámbito de aplicación de la Directiva. Conforme al objetivo de la Directiva, que es la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, esta posibilidad de exclusión no debe ser ilimitada en el tiempo. Por esta razón, el apartado 2 del artículo 7 impone a los Estados miembros la obligación de examinar periódicamente las materias excluidas en virtud del apartado 1, «a fin de comprobar, teniendo en cuenta la evolución social en la materia, si está justificado mantener las exclusiones de que se trata» y la de informar a la Comisión al respecto.<sup>3</sup>

12. La cuestión clave de la demanda prejudicial es la de si una disposición legal del tipo de la prevista en el apartado 1 del artículo 45A de la Social Security Act 1973, en la versión aplicable al presente caso, está amparada por la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 79/7, de forma que queda excluida del ámbito de aplicación de esta última.

13. La *demandante* alega esencialmente que los requisitos discriminatorios aludidos no están amparados por la excepción contenida en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta excepción es de interpretación estricta.<sup>4</sup> Se limita a excluir del ámbito de aplicación de la Directiva la concesión al marido de aumentos de presta-

<sup>3</sup> — Véase el apartado 2 del artículo 8 de la Directiva.

<sup>4</sup> — Sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), y de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651).

ciones de vejez por esposa a cargo. A partir del momento en que se instauran también aumentos por esposo a cargo, el régimen de los aumentos no está ya comprendido en el ámbito de la excepción, lo que supone que se aplica la disposición más general del tercer guión del apartado 1 del artículo 4 que prescribe la ausencia de toda discriminación en el cálculo de los aumentos debidos por cónyuge. Además, está prohibido introducir cualquier otra discriminación en el ámbito de aplicación de la Directiva.

14. El *Gobierno del Reino Unido* sostiene en cambio que la disposición objeto de litigio está amparada por la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva. Alega, por otra parte, que la interpretación defendida por la demandante priva de todo su significado a la excepción del artículo 7.<sup>5</sup> Una interpretación que implicara que un Estado miembro no puede invocar el artículo 7 desde el momento en que se ha adoptado cualquier disposición en favor de determinadas categorías de mujeres privaría a esta disposición de todo su alcance ya que obligaría al Estado miembro de que se trata a reestructurar completamente esta categoría de prestaciones que está excluida expresamente por el artículo 7 de la Directiva de su ámbito de aplicación.

15. Estima que este resultado es contrario al objetivo de la Directiva que es la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Segu-

ridad Social, ya que incita a los Estados miembros a mantener el *statu quo*.

16. El Gobierno del Reino Unido describe de la siguiente forma el proceso de establecimiento de los requisitos controvertidos. Tras una reforma legislativa realizada en 1984 a fin de adaptar el ordenamiento jurídico interno a las prescripciones de la Directiva 79/7, se concedió a las mujeres, con arreglo al tercer guión del apartado 1 del artículo 4, el aumento de las prestaciones por enfermedad, invalidez y desempleo por persona a cargo. Dada la situación jurídica vigente a la sazón, las mujeres con derecho a prestaciones habrían sufrido una reducción importante de sus ingresos en el momento de la jubilación. Esto respondía al hecho de que a la entrada en vigor de la Directiva 79/7, con arreglo a la letra d) del apartado 1 del artículo 7, se habían concedido aumentos de prestaciones de vejez únicamente a los maridos por sus esposas a cargo. Para evitar que, a la edad de la jubilación, las mujeres que ya tenían derecho a prestaciones sociales<sup>6</sup> sufrieran una reducción importante de sus ingresos, se concedió a este grupo de personas el derecho a aumentos de las prestaciones de vejez en las circunstancias descritas. Esta posibilidad personal y limitada de obtener un aumento no debe interpretarse en modo alguno como la creación de una nueva prestación en el sentido de la concesión general de aumentos a las mujeres jubiladas por cónyuge a cargo. No tienen derecho al pago de esta prestación las mujeres que a la edad de la jubilación se retiran normalmente de la vida activa.

5 — Se remite a la sentencia de 7 de julio de 1992, *Equal Opportunities Commission (C-9/91, Rec. p. I-4297)*, apartados 14 a 19.

6 — Prestaciones por enfermedad, invalidez y desempleo.

17. La *Comisión* opina que las disposiciones objeto de litigio pertenecen al ámbito de aplicación de la excepción prevista en letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva y no son contrarias a esta última.

18. Para responder a la cuestión de si las disposiciones objeto de litigio pertenecen al ámbito de aplicación de la excepción prevista en letra d) del apartado 1 del artículo 7 se debe partir, en primer lugar, de su texto. Se trata de aumentos de las prestaciones de vejez por esposa a cargo. En un principio, es decir, antes de la reforma legislativa de 1984, los aumentos de pensión controvertidos se concedían exclusivamente a los maridos por esposa a cargo. La disposición inicial estaba amparada sin duda alguna por la letra d) del apartado 1 del artículo 7. Tras la reforma realizada, esta disposición se ha mantenido igual en lo esencial. La posibilidad de obtener aumentos equivalentes se ha atribuido tan sólo a un grupo de personas claramente delimitado, a saber, a las mujeres que a la edad de la jubilación ya habían abandonado la vida activa y percibían para vivir prestaciones por enfermedad, invalidez o desempleo que incluían aumentos por cónyuge a cargo.

19. El mantenimiento de los aumentos en el momento de la jubilación y la transformación que ello implica del derecho a prestaciones por enfermedad, invalidez y desempleo en un derecho a prestaciones de vejez está destinado en la práctica —como ha explicado el Gobierno del Reino Unido— a evitar que estas mujeres perdieran una parte importante

de sus ingresos a partir de esta fecha. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, esta medida es válida para dotar de una cierta coherencia a la concesión de prestaciones por enfermedad, invalidez y vejez. En el fondo, la ampliación parcial del círculo de beneficiarios no ha privado a las prestaciones de su carácter de aumento de prestaciones de larga duración de vejez por esposa a cargo.

20. La demandante intenta extraer un argumento de la distinta formulación de la letra d) del apartado 1 del artículo 7 y del tercer guión del apartado 1 del artículo 4, en los que se habla, en un caso, de «esposa a cargo» y, en el otro, de «cónyuge».

21. En mi opinión, la relación entre el tercer guión del apartado 1 del artículo 4 y la letra d) del apartado 1 del artículo 7 debe ser objeto de una interpretación sistemática.

22. Si el tercer inciso del apartado 1 del artículo 4 establece el principio de igualdad de trato en lo relativo a los «aumentos debidos por cónyuge», ello es aplicable teóricamente a todos los regímenes de prestaciones com-

prendidos en el ámbito de aplicación material de la Directiva. Según la letra a) del apartado 1 del artículo 3, éstos son los «regímenes legales que aseguren una protección contra los siguientes riesgos:

- enfermedad,
- invalidez,
- vejez,
- accidente laboral y enfermedad profesional,
- desempleo»

y, con arreglo a la letra b),

a las «disposiciones relativas a la ayuda social, en la medida en que estén destinadas a completar los regímenes contemplados en la letra a) o a suplirlos». <sup>7</sup>

<sup>7</sup> — Como ha explicado a lo largo del procedimiento, el Reino Unido ha cumplido con su obligación de armonizar los aumentos mediante la modificación de la Ley en 1984 en lo que se refiere a las prestaciones de enfermedad, de invalidez y de desempleo.

23. En cambio, la excepción para la concesión de aumentos prevista en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 posee un ámbito de aplicación más restringido, pues se aplica únicamente a las «prestaciones de larga duración de invalidez, de vejez, de accidente laboral o de enfermedad profesional» sin que se citen las prestaciones por enfermedad y desempleo. En consecuencia, los ámbitos de aplicación del tercer guión del apartado 1 del artículo 4 y de la letra d) del apartado 1 del artículo 7 no coinciden en modo alguno. En sentido figurado, el ámbito de aplicación de la letra d) del apartado 1 del artículo 7 constituye un *segmento* del ámbito de aplicación del tercer guión del apartado 1 del artículo 4. Por tanto, la elección de términos distintos para cada una de las disposiciones —esposa, por una parte, y cónyuge, por otra— no constituye el criterio decisivo para diferenciar sus respectivos ámbitos de aplicación. La alegación de la demandante basada en la letra de las disposiciones de que se trata no me parece convincente.

24. Queda por examinar si la aplicación de la excepción prevista en letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva hecha por el Reino Unido, a través de los artículos 45 y 45A de la Social Security Act, es conforme con su espíritu y con su objetivo. Como he manifestado en diversas ocasiones, el objetivo de la Directiva 79/7 es la *aplicación progresiva* del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social. <sup>8</sup> También deben interpretarse las diferentes disposiciones de que se trata a la luz de este objetivo.

<sup>8</sup> — Véase, a este respecto, el título de la Directiva, una referencia en sus considerandos y en su artículo 1. Véase asimismo la sentencia Equal Opportunities Commission, antes citada, apartado 14.

25. El Gobierno del Reino Unido tampoco respetó totalmente el marco impuesto por la excepción prevista en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 al llevar a cabo la reforma legislativa de 1984. Puede considerarse la nueva normativa como una aplicación más restringida de la excepción, que anteriormente era más amplia desde el punto de vista legal.

26. En mi opinión, la ampliación parcial del círculo de beneficiarios no ha excluido al régimen de los aumentos del ámbito de aplicación de la excepción mencionada. El hecho de incluir entre los beneficiarios potenciales a un grupo específico de mujeres es un «paso» hacia la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el terreno de la concesión de aumentos.

27. La consecuencia práctica de la opinión jurídica de la demandante sería una solución del tipo «todo o nada». La exclusión total de las mujeres de entre los beneficiarios estaría amparada por la letra d) del apartado 1 del artículo 7, en cambio cualquier modificación de la situación jurídica en su favor *sólo* podría traducirse en una igualdad completa.

28. Estimo que el Gobierno del Reino Unido y la Comisión acertaron al alegar que esta forma de ver las cosas impide cualquier avance en el terreno de la inclusión de mujeres en el círculo de los beneficiarios, de

manera que es contraria al objetivo de la igualdad progresiva. Muy probablemente, acabará por afianzar el *statu quo*.

29. En el caso de la demandante, esta interpretación conduce al resultado, desfavorable para ella, de que no le confiere ningún derecho a los aumentos reclamados. Para todas las mujeres que se benefician ya o se beneficiarán en un futuro de dichos aumentos, representa una mejora respecto de la situación anterior.

30. Además, resulta innecesario determinar, en el presente caso, si en el supuesto de que se concediera un derecho a todas las mujeres, este último debería estar exento de toda discriminación; en efecto, nos hallamos ante un supuesto de inaplicación materialmente circunscrito a la excepción.

31. Resumiendo lo anterior, debe admitirse que las disposiciones como las contenidas en los artículos 45 y 45A de la Social Security Act están amparadas por la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva.



*Sobre la tercera cuestión*

32. Falta responder a la tercera cuestión planteada por el órgano remitente relativa a los «criterios específicos» que deben seguirse para la aplicación del principio de proporcionalidad. Por éstos se entiende sin duda alguna que las excepciones no deben traspasar los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo propuesto.<sup>9</sup>

33. Cabe resumir así las posturas adoptadas por las partes a este respecto.

La demandante opina que la cuestión sólo es pertinente en el supuesto de que se desestime su tesis. Si la letra d) del apartado 1 del artículo 7 es aplicable, incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobar si la disposición legal se sitúa dentro de los límites de la excepción, caso en el que debe aplicarse el principio de proporcionalidad.

El Gobierno del Reino Unido sostiene que en el presente caso el principio de proporcio-

nalidad no tiene cabida. Si, a pesar de ello, el Tribunal de Justicia estimara lo contrario, se remite con carácter subsidiario a la opinión defendida por el Abogado General Sr. Van Gerven en el asunto C-9/91,<sup>10</sup> según la cual el principio de proporcionalidad posee una función limitada en el marco de la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Directiva 79/7.

La Comisión estima que el principio de proporcionalidad no es aplicable en el presente caso. La cuestión de la aplicación de este principio planteada en el asunto Thomas<sup>11</sup> era diferente porque en aquel caso se trataba de interpretar la *letra a)* del apartado 1 del artículo 7 que confiere una facultad de apreciación para interpretar «las consecuencias que puedan derivarse de ellas para otras prestaciones».

34. El Tribunal de Justicia aplicó el principio de proporcionalidad para definir el alcance de las disposiciones que establecen excepciones. En la sentencia Johnston,<sup>12</sup> declaró a propósito de la interpretación de la excep-

9 — Sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), apartado 38.

10 — Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Sr. Van Gerven el 12 de mayo de 1992 en el asunto Equal Opportunities Commission (*loc. cit.*, pp. I-4297 y ss., especialmente p. I-4318), punto 13.

11 — Sentencia de 30 de marzo de 1993, Thomas (C-328/91, Rec. p. I-1247).

12 — Véase el asunto Johnston, *loc. cit.*

ción contemplada en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 76/207: <sup>13</sup>

«Hay que recordar, por otra parte, que al determinar el alcance de una excepción a un derecho individual cual el de igualdad de trato entre hombres y mujeres, consagrado por la Directiva, hay que respetar el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho, base del ordenamiento jurídico comunitario. Este principio exige que no se traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo propuesto.» <sup>14</sup>

35. El papel del órgano jurisdiccional nacional en la aplicación del principio de proporcionalidad puede describirse de la siguiente forma. Si la apreciación incluye la ponderación y evaluación de elementos de hecho, ésta incumbe al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio. <sup>15</sup> No obstante, el principio de proporcionalidad sólo entra en juego cuando existe un margen de apreciación.

36. Los asuntos C-9/91 <sup>16</sup> y C-328/91, <sup>17</sup> en los cuales los órganos de remisión respectivos se interrogaban acerca de la aplicabilidad del principio de proporcionalidad, versaban sobre la interpretación de la *letra a)* del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 79/7, que incluye por su parte un concepto jurídico vago. <sup>18</sup> Ni siquiera en estos asuntos ha hecho el Tribunal de Justicia una aplicación expresa del principio de proporcionalidad.

37. El Abogado General Sr. Van Gerven atribuyó, en el asunto C-9/91, un efecto limitado a este principio en la aplicación de los artículos 7 y 8 de la Directiva 79/7 por considerar que estas disposiciones contienen ya un procedimiento de evaluación de los intereses. <sup>19</sup>

38. El Abogado General, Sr. Tesauro, defendió, en el asunto C-328/91, la opinión de que el principio de proporcionalidad no tiene una importancia específica en este contexto. <sup>20</sup>

39. Estas consideraciones sólo revisten una importancia práctica si se parte de la idea de que debe aplicarse el principio de proporcio-

13 — Directiva del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70).

14 — Véase el asunto Johnston, *loc. cit.*, apartado 38.

15 — Véase el asunto Johnston, *loc. cit.*, apartado 39.

16 — Sentencia de 7 de julio de 1992 dictada en el asunto C-9/91, *loc. cit.*

17 — Véase el asunto Thomas, nota 9.

18 — «Consecuencias que puedan derivarse de ellas para otras prestaciones.»

19 — Conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven, *loc. cit.*, punto 13.

20 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro, *loc. cit.*, punto 14.

alidad. En el presente caso, lo importante es determinar el ámbito de aplicación de la excepción prevista en la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 79/7. El texto de esta disposición no contiene ningún concepto jurídico impreciso. Según la interpretación de las disposiciones aplicables antes defendida, la normativa nacional se sitúa dentro del ámbito de aplicación de la excepción. Ante tales circunstancias, resulta innecesaria una delimitación de la excepción que exija una evaluación de los intereses. En consecuencia, el órgano remitente no necesita aplicar el principio de proporcionalidad.

### C. Conclusión

40. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales de la siguiente forma:

«Procede interpretar la letra d) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva en el sentido de que ampara disposiciones del tipo de las previstas en los artículos 45 y 45A de la Social Security Act, en la medida en que amplían el círculo de beneficiarios a un grupo de mujeres, aunque los criterios de determinación de tal grupo revistan la forma de un requisito suplementario para las mujeres.

El principio de proporcionalidad no es aplicable en las circunstancias descritas.»