

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 14 de diciembre de 1995 \*

En el asunto C-444/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Sozialgericht Speyer (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Ursula Megner,**

**Hildegard Scheffel**

y

**Innungskrankenkasse Vorderpfalz,** en la actualidad

**Innungskrankenkasse Rheinhessen-Pfalz,**

apoyada por

**Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz,**

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Bundesanstalt für Arbeit,

Firma G. F. Hehl & Co.,

partes coadyuvantes,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris (Ponente), D.A.O. Edward y G. Hirsch, Presidentes de Sala; F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de las Sras. Megner y Scheffel, por el Sr. Gert Siller, Agente del Deutscher Gewerkschaftsbund;

— en nombre de la Innungskrankenkasse Vorderpfalz, por el Sr. Ralf Imhoff, «Justitiar» del Innungskrankenkasse-Bundesverband;

- en nombre de la Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, por el Sr. Lothar Florian, director;
  
- en nombre de G. F. Hehl & Co., por el Sr. Volker Daum, Abogado de Mannheim;
  
- en nombre del Gobierno alemán, por los Srs. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Bernd Kloke, Regierungsrat del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;
  
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. Patrick Duray, conseiller adjoint del service juridique del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente;
  
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des affaires étrangères, y el Sr. Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;
  
- en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente;
  
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Srta. S. Lucinda Hudson, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, y el Sr. Nicholas Paines, Barrister;
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Marie Wolfcarius, miembro del Servicio Jurídico, y el Sr. Horstpeter Kreppel, funcionario alemán adscrito a dicho servicio, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de las Sras. Megner y Scheffel, representadas por el Sr. Gert Siller; de la Innungskrankenkasse Vorderpfalz, representada por el Sr. Ralf Imhoff; de G. F. Hehl & Co., representada por el Sr. Ralph Landsittel, Abogado de Mannheim; del Gobierno alemán, representado por el Sr. Ernst Röder; del Gobierno francés, representado por el Sr. Claude Chavance; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. Donal O'Donnell, Barrister-at-law; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. Nicholas Paines, y de la Comisión, representada por la Sra. Marie Wolfcarius y el Sr. Horstpeter Kreppel, expuestas en la vista de 8 de marzo de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de mayo de 1995;

dicta la siguiente

### Sentencia

1 Mediante resolución de 26 de octubre de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de noviembre siguiente, el Sozialgericht Speyer planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre las Sras. Megner y Scheffel, de una parte, y la Innungskrankenkasse Vorderpfalz, de otra.

- 3 Las Sras. Megner y Scheffel son limpiadoras empleadas por la sociedad G. F. Hehl & Co., empresa de limpieza de edificios. Su horario normal de trabajo es de dos horas como máximo por día laborable, cinco días a la semana. Su retribución está en función del Convenio Colectivo de limpieza de edificios y no excede, al mes, de una séptima parte de la base mensual de referencia.
  
- 4 Las demandantes en el litigio principal solicitaron a la Innungskrankenkasse Vorderpfalz que reconociera su obligación de afiliarse al régimen legal del seguro de enfermedad y del seguro de vejez, así como su obligación de cotizar al régimen legal del seguro de desempleo.
  
- 5 Mediante escrito de 6 de marzo de 1992, la Innungskrankenkasse Vorderpfalz desestimó su solicitud porque ocupaban empleos menores o de corta duración que, según la legislación alemana, están exentos de la afiliación y cotización obligatorias a dichos regímenes legales.
  
- 6 En efecto, el punto 1 del apartado 1 del artículo 8 del Libro IV del Sozialgesetzbuch (código social; en lo sucesivo, «SGB») establece que un empleo

«[...] se considerará menor cuando:

se ocupe regularmente durante menos de quince horas a la semana y cuya retribución mensual no exceda regularmente de;

[...]

b) [...] una séptima parte de la base mensual de referencia (artículo 18) [...]»

7 La cantidad de referencia mencionada en la letra b) *supra* se fija anualmente. En 1993, era de 530 DM para los antiguos Länder y de 390 para los nuevos.

8 Según el artículo 7 del Libro V del SGB, los empleos menores están exentos del seguro de enfermedad obligatorio. Por otra parte, con arreglo al punto 1 del apartado 2 del artículo 5 del Libro VI del SGB, dichos empleos no están sujetos al seguro de vejez obligatorio.

9 Según el régimen legal del seguro de desempleo, el derecho a una asignación o a una prestación por desempleo corresponde a las personas que hayan ejercido una actividad sujeta a la cotización obligatoria o hayan cubierto un período asimilado (artículos 100, 134, 104 y 168 de la Arbeitsförderungsgesetz; Ley relativa a la promoción del trabajo; en lo sucesivo, «AFG»).

10 Con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 169 a de la AFG, los trabajadores que ejerzan una actividad de corta duración o un empleo menor están exentos de la obligación de cotizar.

11 El apartado 1 del artículo 102 de la AFG define la «actividad de corta duración» como:

«[...] una actividad habitualmente limitada, por naturaleza, a dieciocho horas semanales o que sea objeto, con carácter previo, de tal limitación en virtud de un contrato de trabajo [...]».

- 12 En estas circunstancias las Sras. Megner y Scheffel acudieron al Sozialgericht Speyer alegando que las disposiciones nacionales relativas a la exención de la afiliación y cotización obligatorias a los regímenes legales constituían una discriminación indirecta de las mujeres y eran, por tanto, incompatibles con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, a cuyo tenor:

«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 y las condiciones de acceso a los mismos,
- la obligación de contribuir [...]»

- 13 Por considerar que la solución del litigio dependía de la interpretación de la Directiva, el Sozialgericht Speyer decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Procede interpretar el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 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 (79/7/CEE; DO 1979, L 6, p. 24) en el sentido de que una normativa nacional que excluye las actividades por cuenta ajena de habitualmente menos de 15 horas semanales y con una retribución habitual que no excede de la séptima parte de la base mensual de referencia (artículo 18 del Libro IV del Sozialgesetzbuch — SGB IV) de la afiliación obligatoria a los regímenes generales del seguro de enfermedad y del seguro de vejez (artículo 7 del Libro V del Sozialgesetzbuch — SGB V; número 1 del apartado 2 del artículo 5 del Libro VI del Sozialgesetzbuch — SGB VI; número 1 del apartado 1 del artículo 8 del SGB IV), así como una normativa nacional que excluye las actividades por cuenta ajena habitualmente limitadas, por su naturaleza, o en virtud de un contrato laboral anterior, a menos de dieciocho horas semanales,

de la cotización obligatoria al seguro legal de desempleo (apartado 1 del artículo 169 a y apartado 1 del artículo 102 de la Arbeitsförderungsgesetz — AFG), constituyen una discriminación por razón del sexo, cuando dichas disposiciones afectan a un número considerablemente mayor de mujeres que de hombres y dicha discriminación no está justificada por factores objetivos ajenos a la discriminación por razón del sexo?»

- 14 Antes de abordar la interpretación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, hay que examinar si las personas que ocupan empleos del tipo considerado en la cuestión prejudicial están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

### Sobre el ámbito de aplicación subjetivo de la Directiva

- 15 Según su artículo 2, la Directiva «se aplicará a la población activa, incluidos los trabajadores independientes, los trabajadores cuya actividad se vea interrumpida por enfermedad, accidente o paro involuntario, a las personas que busquen empleo, así como a los jubilados y a los trabajadores inválidos».
- 16 De dicha disposición se desprende que el concepto de población activa es muy amplio, porque comprende a cualquier trabajador, incluido el que simplemente está buscando empleo. En cambio, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Directiva no se aplica a personas que nunca fueron demandantes de empleo o que han dejado de serlo, sin que la causa se deba a la aparición de una de las contingencias mencionadas en la Directiva (véase la sentencia de 27 de junio de 1989, Achteberg-te Riele y otros, asuntos acumulados 48/88, 106/88 y 107/88, Rec. p. 1963, apartado 11).



- 17 El Gobierno alemán y G. F. Hehl & Co. observan que las personas que ocupan un empleo menor no forman parte de la población activa con arreglo al artículo 2 de la Directiva, en particular porque los bajos ingresos que obtienen de dicho empleo no les permiten subvenir a sus necesidades.
- 18 Esta tesis no puede admitirse. El hecho de que los ingresos del trabajador no cubran todas sus necesidades no puede privarle de su condición de persona activa. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una actividad por cuenta ajena cuyos ingresos sean inferiores al mínimo vital (véase la sentencia de 23 de marzo de 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035, apartados 15 y 16) o cuya duración normal de trabajo no exceda de dieciocho horas semanales (véase la sentencia de 13 de diciembre de 1989, Ruzius-Wilbrink, C-102/88, Rec. p. 4311, apartados 7 y 17) o de doce horas semanales (véase la sentencia de 3 de junio de 1986, Kempf, 139/85, Rec. p. 1741, apartados 2 y 16) o incluso de diez horas semanales (véase la sentencia de 13 de julio de 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Rec. p. 2743, apartado 16) no impide considerar a la persona que la ejerza como trabajador con arreglo al artículo 48 (sentencias Levin y Kempf, antes citadas) o 119 (sentencia Rinner-Kühn, antes citada) del Tratado CEE o con arreglo a la Directiva 79/7 (sentencia Ruzius-Wilbrink, antes citada).
- 19 El Gobierno alemán también observa que el presente caso es distinto, ya que aquí no se trata del concepto de trabajador con arreglo al artículo 48 del Tratado, como ocurría en el asunto Levin, antes citado, sino del concepto de trabajador con arreglo al Derecho de la Seguridad Social. Ahora bien, la definición del concepto de trabajador en este último ámbito es, a su juicio, competencia de los Estados miembros.
- 20 A este respecto, hay que recordar que ya en la sentencia de 19 de marzo de 1964, Unger (75/63, Rec. p. 347), apartado 1 del fallo, el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «trabajador por cuenta ajena o asimilado» utilizado por el Reglamento n° 3 del Consejo, de 25 de septiembre de 1958, relativo a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (DO 1958, 30, p. 561) tiene un alcance comunitario,

por la misma razón que el término «trabajador» de los artículos 48 a 51. Por consiguiente, el hecho de que las sentencias Levin, Kempf y Rinner-Kühn, antes citadas, no se refieran al Derecho de la Seguridad Social y no traten sobre la interpretación del artículo 2 de la Directiva 79/7 no puede cuestionar la apreciación efectuada en el apartado 18, ya que dichas sentencias precisan el concepto de trabajador en relación con el principio de igualdad de trato.

- 21 De ello se deduce que las personas que ocupan empleos menores del tipo contemplado en la cuestión prejudicial forman parte de la población activa con arreglo al artículo 2 de la Directiva y, por tanto, están comprendidas dentro de su ámbito de aplicación subjetivo.

#### Sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva

- 22 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional nacional desea saber, esencialmente, si el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que excluye las actividades por cuenta ajena con horario normal inferior a quince horas semanales y una retribución normal no superior a una séptima parte de la base mensual de referencia de la afiliación obligatoria a los regímenes legales del seguro de enfermedad y del seguro de vejez, así como una normativa nacional que excluye de la cotización obligatoria al régimen legal del seguro de desempleo, las actividades por cuenta ajena habitualmente limitadas, por su naturaleza, a un horario normal inferior a dieciocho horas semanales o que sean objeto, con carácter previo, de tal limitación en virtud de un contrato de trabajo, constituyen una discriminación por razón del sexo, cuando dichas disposiciones afectan a muchas más mujeres que a hombres y no están justificadas por factores objetivos ajenos a cualquier discriminación por razón del sexo.
- 23 Consta que las normativas nacionales de que se trata en el asunto principal no producen ninguna discriminación directa, ya que no excluyen a las personas que ocupan un empleo menor de los regímenes legales controvertidos por razón de su sexo. Por tanto, hay que examinar si dichas normativas pueden constituir una discriminación indirecta.

- 24 Procede recordar que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva se opone a la aplicación de una medida nacional que, aunque esté formulada de manera neutra, perjudique a un porcentaje muy superior de mujeres que de hombres, a menos que la medida controvertida esté justificada por factores objetivos ajenos a cualquier discriminación por razón del sexo. Así sucede cuando los medios elegidos responden a una finalidad legítima de la política social del Estado miembro cuya legislación es objeto de controversia, son adecuados para alcanzar el objetivo perseguido por ésta y son necesarios a tal fin (véase la sentencia de 24 de febrero de 1994, Roks y otros, C-343/92, Rec. p. I-571, apartados 33 y 34).
- 25 En el caso de autos, el Gobierno alemán alega, entre otras cosas, que la exclusión de las personas que ocupan empleos menores de los regímenes legales de Seguridad Social corresponde a un principio estructural del régimen alemán de Seguridad Social.
- 26 En apoyo de las alegaciones del Gobierno alemán, los Gobiernos del Reino Unido e irlandés han subrayado, en particular, que un régimen contributivo, como el régimen de que se trata, se caracteriza por la necesidad de mantener una equivalencia entre, por una parte, las cotizaciones abonadas por los asegurados y los empleadores y, por otra parte, el pago de las prestaciones en caso de que sobrevenga uno de los riesgos cubiertos por dicho régimen. La estructura de dicho régimen no podría mantenerse tal como existe si hubiera que derogar las disposiciones de que se trata. Ello causaría graves problemas, en particular, en el régimen legal del seguro de vejez. Por consiguiente, según ellos, dicho régimen ya no podría funcionar sobre una base exclusivamente contributiva.

- 27 Por otra parte, el Gobierno alemán explica que hay una demanda social de empleos menores, que estima necesario satisfacer dicha demanda en el marco de su política social fomentando la existencia y la oferta de dichos empleos, y que el único medio de hacerlo en el marco estructural del sistema de Seguridad Social alemán es la exclusión de los empleos menores del seguro obligatorio.
- 28 Además, según el Gobierno alemán, los empleos suprimidos no serían reemplazados por empleos a tiempo completo o a tiempo parcial sujetos al seguro obligatorio. Al contrario, habría un aumento de empleos ilegales (el llamado trabajo «negro») y un incremento de las maniobras elusivas (por ejemplo, de falsos autónomos), a la vista de la demanda social de empleos menores.
- 29 Hay que declarar que la política social, en el estado actual del Derecho comunitario, es competencia de los Estados miembros (véase la sentencia de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica, C-229/89, Rec. p. I-2205, apartado 22). Por consiguiente, incumbe a estos últimos elegir las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de su política social y de empleo. En ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación.
- 30 Hay que precisar que la finalidad de política social y de empleo invocada por el Gobierno alemán es objetivamente ajena a toda discriminación basada en el sexo y que el legislador nacional, en ejercicio de su competencia, podía razonablemente estimar que la legislación de que se trata era necesaria para alcanzar tal objetivo.

- 31 En estas circunstancias, no puede considerarse que dicha legislación sea una discriminación indirecta con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.
- 32 A la vista de las consideraciones que preceden, hay que responder que el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que excluye las actividades por cuenta ajena con un horario normal inferior a quince horas semanales y una retribución normal no superior a una séptima parte de la base mensual de referencia de la afiliación obligatoria a los regímenes legales del seguro de enfermedad y del seguro de vejez, así como una normativa nacional que excluye de la cotización obligatoria al régimen legal del seguro de desempleo las actividades por cuenta ajena habitualmente limitadas, por su naturaleza, a un horario normal inferior a dieciocho horas semanales o que sean objeto, con carácter previo, de tal limitación en virtud de un contrato de trabajo, no constituyen una discriminación por razón del sexo, aunque dichas disposiciones afecten a muchas más mujeres que a hombres, ya que el legislador nacional pudo estimar razonablemente que dicha legislación era necesaria para alcanzar un objetivo de política social ajeno a toda discriminación por razón del sexo.

## Costas

- 33 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, belga, francés, irlandés y del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por Sozialgericht Speyer mediante resolución de 26 de octubre de 1993, declara:

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, debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que excluye las actividades por cuenta ajena con un horario normal inferior a quince horas semanales y una retribución normal no superior a una séptima parte de la base mensual de referencia de la afiliación obligatoria a los regímenes legales del seguro de enfermedad y del seguro de vejez, así como una normativa nacional que excluye de la cotización obligatoria al régimen legal del seguro de desempleo las actividades por cuenta ajena habitualmente limitadas, por su naturaleza, a un horario normal inferior a dieciocho horas semanales o que sean objeto, con carácter previo, de tal limitación en virtud de un contrato de trabajo, no constituyen una discriminación por razón del sexo, aunque dichas disposiciones afecten a muchas más mujeres que a hombres, ya que el legislador nacional pudo estimar razonablemente que dicha legislación era necesaria para alcanzar un objetivo de política social ajeno a toda discriminación por razón del sexo.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de diciembre de 1995.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias