CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 17 de septiembre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van Beroep te Amsterdam versan 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. [1]

El órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia acerca del alcance de la prohibición de las discriminaciones por razón de sexo respecto al régimen neerlandés, que prevé un incremento para los beneficiarios de pensiones con cónyuges a cargo que no hayan alcanzado todavía la edad de 65 años. En particular, pretende saber si la circunstancia de que la concesión y el importe de este incremento se determinen en función de los eventuales ingresos percibidos por el cónyuge más joven como consecuencia de una actividad profesional —o relacionados con la misma— constituye una discriminación indirecta, prohibida por la Directiva antes citada, en la medida en que ello implique que sean principalmente los hombres quienes reciban el incremento.

2. Remitiéndome al informe para la vista en cuanto a los detalles, resumo de la siguiente manera el contexto normativo nacional y los hechos del litigio principal.

La Algemene Ouderdomswet (Ley sobre el régimen general de Pensiones de Vejez; en lo sucesivo, «AOW»), tal y como fue modificada el 1 de abril de 1985 para adaptarla a la Directiva 79/7, prevé que toda persona tiene derecho, al alcanzar la edad de 65 años, a una pensión de vejez, que se eleva al 50 % del salario mínimo neto para las personas casadas y al 70 % para las no casadas, si ha cotizado durante un período de seguro íntegro de 50 años. Por otra parte, el beneficiario de una pensión cuyo cónyuge a cargo no haya alcanzado la edad de 65 años tiene derecho a un incremento cuyo importe se va reduciendo un 2 % por cada año natural durante el cual el cónyuge no haya estado asegurado en virtud de la AOW. Dicho incremento puede ser abonado directamente al cónyuge a cargo, si éste lo solicita.

Hasta el 1 de abril de 1988, el incremento se concedía independientemente de los posibles ingresos del cónyuge a cargo del beneficiario de la pensión. A partir de esta fecha, la concesión y el importe del incremento dependen, por el contrario, de los ingresos del cónyuge; en efecto, los ingresos percibidos por el cónyuge a cargo como consecuencia de una actividad profesional por cuenta ajena o propia, o relacionados con la misma, se deducen del incremento, con excepción de la parte de esos ingresos que no exceda del 15 % del salario mínimo bruto y de la tercera parte de lo que exceda de dicho mínimo.

Además, a partir de esa misma fecha, el incremento máximo es igual al 30 % del salario mínimo neto, mientras que el importe de

* Lengua original: italiano.

1 — DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/05, p. 174.

la pensión, para una persona casada cuyo cónyuge a cargo no ha alcanzado la edad de 65 años, es igual al 70 % del salario mínimo neto, es decir, un importe igual al mismo que corresponde a una persona no casada. En concreto, el importe del incremento máximo es igual a la diferencia que existe entre la suma de las pensiones máximas de los dos cónyuges, cuando ambos son beneficiarios de una pensión de vejez, y la pensión máxima que puede reclamar una persona no casada.

3. Pasemos al examen de los hechos del presente caso. En virtud de la AOW, el Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (en lo sucesivo, «SVB») concedió al Sr. Molenbroek, a partir del 1 de mayo de 1990, una pensión íntegra para hombre casado igual al 70 % del salario mínimo neto, dado que su esposa, que se encontraba a su cargo, no había cumplido todavía 65 años. También se le concedió un incremento igual al 27,70 % del incremento máximo previsto: en efecto, el SVB dedujo del importe del incremento máximo a que tenía derecho, aplicando los parámetros previstos en la AOW, los ingresos percibidos por la esposa.

El Sr. Molenbroek interpuso ante el Raad van Beroep te Amsterdam un recurso contra la decisión relativa al incremento, alegando que el requisito exigido para la concesión del incremento máximo, es decir, la circunstancia de que el cónyuge no haya alcanzado todavía la edad de 65 años y no tenga ingreso profesional alguno, constituye una discriminación indirecta por razón de sexo, puesto que son principalmente los hombres los que perciben el incremento mencionado. Con el fin de determinar si la citada normativa es efectivamente incompatible con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7, el órgano jurisdiccional nacional remitió el asunto a este Tribunal de Justicia.

Antes de abordar las diferentes cuestiones planteadas, deseo poner de manifiesto la singularidad del presente caso. El Sr. Molenbroek invoca una discriminación en perjuicio de las mujeres para que se le atribuya, en tanto que hombre, un incremento más elevado. En efecto, el objetivo perseguido por el demandante en el procedimiento principal consiste en conseguir que no se consideren los ingresos percibidos por el cónyuge más joven para la concesión y determinación del importe del incremento, lo que supone que los beneficiarios de pensión con un cónyuge a cargo que no haya cumplido todavía 65 años (beneficiarios que son en la mayoría de los casos de sexo masculino) tendrán derecho siempre y en cualquier caso al incremento máximo.

4. La primera cuestión planteada por el Raad van Beroep tiene por objeto saber si el régimen de incrementos, descrito anteriormente, cuya concesión y cuyo importe dependen únicamente de los ingresos profesionales percibidos por el cónyuge a cargo, constituye una discriminación con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7, cuando ello implica que son principalmente los hombres los posibles beneficiarios.

Deseo recordar, con carácter preliminar, que, en virtud de dicha disposición, se prohíbe, en materia de Seguridad Social, toda discriminación por razón de sexo, ya sea directa o indirectamente, en especial con relación al estado matrimonial o familiar, particularmente en lo relativo al cálculo de las prestaciones, incluidos los incrementos debidos por cónyuge y personas a cargo, y las condiciones de duración y de conservación del derecho a las prestaciones. Resulta pues del tenor literal del apartado 1 del artículo 4 que está prohibida [2] la concesión de un incremento basado, directa o indirectamente, en el sexo del beneficiario.

2 — Véase la sentencia de 11 de junio de 1987, Teuling (30/85, Rec. p. 2497), apartado 12.

Es incuestionable que el mencionado régimen no establece ninguna distinción por razón de sexo; por consiguiente, procede examinar si se pueden apreciar en él signos de una discriminación indirecta. Tal y como se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia,[3] existe una presunción de discriminación indirecta cuando una normativa aparentemente neutra, es decir, que no establece ninguna distinción por razón de sexo, *perjudica* de hecho a un número proporcionalmente mayor de personas de uno o de otro sexo. En consecuencia, cuando el porcentaje de mujeres que pueden recibir determinadas prestaciones resulta claramente inferior al de hombres (o a la inversa), la referida normativa es, en principio, contraria al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7. Sin embargo, como ha declarado el propio Tribunal de Justicia, dicha presunción de discriminación queda desvirtuada cuando el régimen mencionado está «justificado por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo».[4]

5. En cuanto al presente caso, destaco, en primer lugar, que las propias partes están de acuerdo en que son principalmente los hombres los beneficiarios del referido incremento y en que, en particular, son casi exclusivamente ellos quienes cumplen los requisitos para la concesión del incremento máximo. Esta situación se debe esencialmente al hecho de que, en una pareja, el cónyuge más joven es normalmente la mujer: se trata de una realidad social que no se debe a factor discriminatorio alguno. En realidad, la normativa mencionada no se cuestiona desde este ángulo, sino desde el punto de vista de que la concesión y el importe del incremento dependen de los ingresos del cónyuge más joven y, en consecuencia, en la mayor parte de los casos de los ingresos percibidos por la mujer.

Más exactamente, se alega que la concesión de un incremento en función de los ingresos percibidos por el cónyuge más joven tiene como efecto el que, incluso en los raros casos en que el hombre es el cónyuge más joven, el beneficiario de sexo femenino no pueda obtener casi nunca el incremento máximo. Ello se debe a que, como muestran las estadísticas presentadas en el curso del procedimiento, la mayor parte de las mujeres pertenecientes al tramo de edades de 60 a 65 años no perciben ingreso alguno o, si acaso, perciben ingresos muy reducidos, mientras que los hombres que se encuentran en el mismo tramo de edades ejercen todavía una actividad profesional y perciben, por consiguiente, unos ingresos (profesionales) que no permiten al cónyuge beneficiario de la pensión (en el presente caso, la mujer) poder percibir el incremento máximo. Tal situación muestra de manera evidente que, dentro de la categoría de beneficiarios de una pensión con un cónyuge a cargo menor de 65 años, un porcentaje claramente superior de hombres que de mujeres puede obtener el incremento máximo.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes citada, el referido incremento sería, pues, contrario al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7, a menos que esté justificado por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo. Sin embargo, considero que, independientemente de las razones que puedan justificar el hecho de que sean principalmente los hombres los que puedan percibir el incremento (máximo), el régimen controvertido en el presente caso contiene una disposición que basta para excluir el que pueda encontrarse en dicho régimen la existencia de una discriminación en perjuicio de las mujeres: me refiero a la circuns-

3 — Véase, recientemente, la sentencia de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica (C-229/89, Rec. p. I-2205), apartado 13.

4 — Véanse, en particular, las sentencias, de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica, apartados 13 y 14, y de 11 de junio de 1987, Teuling, apartado 13, antes citadas.

tancia de que *el incremento se abona directamente al cónyuge más joven, a petición de este último.* La disposición referida implica, en efecto, que los *cónyuges más jóvenes son «de hecho» los destinatarios del incremento* y que, en consecuencia, en la medida en que el incremento está destinado a ellos, no resultan desfavorecidos de ninguna manera, sino al contrario. Por consiguiente, no veo cómo se puede sostener razonablemente que las mujeres, que son en esencia las principales «beneficiarias» del incremento, se encuentran desfavorecidas en relación con los hombres.

En definitiva, la distinción establecida por el régimen de que se trata entre el beneficiario del incremento (beneficiario de la pensión) y el destinatario del mismo (cónyuge a cargo), distinción que muestra, por otra parte, el objetivo que se pretende perseguir por medio del incremento, basta por sí sola para descartar la presunta discriminación.

6. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta esta apreciación, procede examinar si el régimen de referencia está justificado por motivos objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo.

A este respecto, el Gobierno neerlandés y el SVB han alegado que el incremento tiene por objeto garantizar un mínimo de medios de subsistencia a la pareja. A su juicio, el incremento debe permitir, en efecto, a los cónyuges tener unos ingresos sociales mínimos, que permanecerán sustancialmente inalterados incluso cuando se haya suprimido el incremento (cuando el cónyuge más joven alcance la edad de 65 años), y cada uno de ellos se beneficie entonces de una pensión igual al 50 % del respectivo salario mínimo neto, siempre que cumplan los demás requisitos. Dicho de otro modo, el incremento tiene por objeto garantizar que los ingresos globales de los cónyuges sean, al menos, iguales a la suma de las prestaciones que podrán reclamar cuando sean ambos titulares de una pensión de vejez, es decir, iguales al mínimo social que la AOW, de acuerdo con su carácter de prestación básica, garantiza a los cónyuges cuando ambos son titulares de una pensión de vejez.

El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de afirmar que la asignación de unos ingresos sociales mínimos forma parte integrante de las atribuciones en materia de política social de los Estados miembros;[5] en consecuencia, la concesión de un incremento destinado a garantizar a los cónyuges unos ingresos mínimos constituye un medio por el que los Países Bajos persiguen, en principio, un objetivo legítimo de política social.

Sin embargo, procede verificar la proporcionalidad de la medida de que se trata, es decir, si el medio elegido (concesión del incremento) es adecuado y necesario para alcanzar el objetivo establecido (garantizar a los cónyuges unos ingresos sociales mínimos). Esta cuestión se deja, en principio, a la apreciación del Juez nacional, único órgano competente para apreciar los hechos e interpretar el Derecho nacional, a quien incumbe, en definitiva, establecer si el incremento está destinado efectivamente a garantizar a los cónyuges unos ingresos sociales mínimos y si es necesario a tal fin.

7. Mediante la segunda cuestión, que consta de dos partes, el Juez remitente desea saber, por una parte, si el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7 se opone a la aplicación de dicho régimen en la medida en

5 — Sentencia de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 22.

que no se tienen en cuenta para el cálculo del incremento otros posibles ingresos del beneficiario de la pensión y, por otra, si la naturaleza de prestación básica de la AOW desaparece, por el contrario, en las situaciones en que el incremento no es necesario para garantizar un mínimo de medios de subsistencia a las personas que tienen un cónyuge a cargo. Mediante dicha cuestión, el Juez nacional desea verificar precisamente, en relación con los criterios expuestos, la proporcionalidad de la medida de que se trata y, por tanto, si dicha medida está objetivamente justificada.

A este respecto, el Sr. Molenbroek sostiene que la circunstancia de que no se consideren los ingresos del beneficiario de la pensión puede excluir de por sí que el incremento tenga por objeto garantizar un mínimo vital. En efecto, tal circunstancia implicaría que el incremento se conceda también a beneficiarios de pensión que disponen de ingresos propios considerables y, por consiguiente, a personas que no necesitan incremento alguno para tener garantizado un mínimo de medios de subsistencia. Por otra parte, la propia circunstancia de que el incremento pueda concederse igualmente en situaciones en las que no es necesario para garantizar un mínimo vital, puede, a su juicio, excluir el carácter de prestación básica de la AOW.

Ante todo, debo recordar que, como afirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Bélgica,[6] objetivos como asegurar unos determinados ingresos mínimos se inscriben en el marco de la «política social que, en el estado actual del Derecho comunitario, forma parte de las atribuciones de los Estados miembros, los cuales disponen de un margen de apreciación razonable en cuanto al tipo de medidas de protección social y a sus modalidades de aplicación concretas».

Dicho esto, observo que es cierto, sin lugar a dudas, que el hecho de no considerar los ingresos del beneficiario de una pensión ni los posibles ingresos que no proceden de la actividad profesional percibidos por el cónyuge a su cargo puede dar lugar a situaciones en las que se garantice a una pareja, gracias precisamente al incremento, unos ingresos que superan ese mínimo vital. Tal circunstancia no permite, sin embargo, cuestionar el carácter de prestación básica de la AOW, en la medida en que ésta tiende a garantizar un ingreso social mínimo, independientemente de los posibles ingresos de otras fuentes percibidos por ambos cónyuges. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de subrayar que el Derecho comunitario no se opone a que un Estado miembro, al controlar sus gastos sociales, tenga en cuenta las necesidades de determinadas categorías de personas, en particular, los costes familiares más elevados de las personas que tienen un cónyuge a su cargo.[7]

En definitiva, la circunstancia de que no se tengan en cuenta los ingresos del beneficiario de una pensión a efectos de la concesión y determinación del incremento no es contraria al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7; se trata, por el contrario, de una condición necesaria para alcanzar el objetivo perseguido: garantizar a los cónyuges los mismos ingresos globales a los que tendrán derecho cuando ambos sean beneficiarios de una pensión de vejez y, en consecuencia, se haya suprimido el incremento.

6 — Sentencia de 7 de mayo de 1991, antes citada, apartado 22; en sentido análogo, véase la sentencia de 12 de julio de 1984, Hofmann (184/83, Rec. p. 3047), apartado 27.

7 — Véase la sentencia de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica, antes citada, apartados 24 y 25.

8. Por último, considero que, dadas las conclusiones a las que he llegado en lo referente a las dos primeras cuestiones, no procede examinar la tercera cuestión, mediante la cual el órgano jurisdiccional nacional suscitó el problema de las consecuencias, en un caso como el presente, de la posible infracción del apartado 1 del artículo 4 de la referida Directiva.

9. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo en consecuencia a este Tribunal que responda a las cuestiones planteadas por el Raad van Beroep te Amsterdam de la forma siguiente:

«El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la aplicación de una normativa nacional en materia de Seguridad Social en virtud de la cual la concesión y el importe de un incremento para los beneficiarios de pensiones de vejez que tengan a su cargo a un cónyuge menor de 65 años, incremento que, de hecho, se destina al cónyuge a cargo, se determinan en función de los posibles ingresos profesionales percibidos por este último, aunque dicha normativa implique que sean principalmente los hombres los beneficiarios de dicho incremento.»