# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 30 de abril de 1996 *

1. Una prestación especial de transporte, procedente de una habilitación legislativa, concedida a personas que han superado una determinada edad, ¿está comprendida dentro del ámbito material de aplicación 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] (en lo sucesivo, «Directiva»)? Esta es la principal cuestión planteada en el caso de autos.

## Las disposiciones relevantes de la Directiva

2. La Directiva fue adoptada en virtud del artículo 235 del Tratado CEE. Del segundo considerando de la exposición de motivos se desprende que procede «aplicar el principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social, en primer lugar en los regímenes legales que garanticen una protección contra los riesgos de enfermedad, de invalidez, de vejez, de accidentes de trabajo, de enfermedad profesional y de paro, así como en las disposiciones relativas a la ayuda social en la medida en que estén destinadas a completar los regímenes anteriormente mencionados o a suplirlos».

Con arreglo a su artículo 1, la Directiva tiene por objeto «la aplicación progresiva, dentro del ámbito de la Seguridad Social y otros elementos de protección social previstos en el artículo 3, del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social».

El ámbito de aplicación personal de la Directiva se deduce del artículo 2, según el cual 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».

El ámbito de aplicación material de la Directiva se desprende del apartado 1 del artículo 3, a tenor del cual la Directiva se aplicará:

«a) a los regímenes legales que aseguren una protección contra los siguientes riesgos:

— enfermedad,

— invalidez,

* Lengua original: danés.

1 — DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174.

— vejez,

— accidente laboral y enfermedad profesional,

— desempleo;

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.»

Según el apartado 1 del artículo 4, el principio de igualdad de trato implica «[...] la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, ya sea directa o indirectamente [...] particularmente en lo relativo a:

— el ámbito de aplicación de los regímenes y las condiciones de acceso a los mismos,

[...]»

Con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 7, la Directiva no obstaculizará la facultad que tienen los Estados miembros de excluir de su ámbito de aplicación, entre otras, «la fijación de la edad de jubilación para la concesión de las pensiones de vejez y de jubilación, y las consecuencias que puedan derivarse de ellas para otras prestaciones».

## La legislación nacional aplicable

3. Existían originariamente en el Reino Unido una serie de regímenes locales que establecían, sin habilitación legislativa especial, reducciones de tarifas en beneficio, entre otras, de personas de edad avanzada usuarias de medios de transporte públicos. En el asunto Prescott contra Birmingham Corporation, [2] la Court of Appeal declaró, sin embargo, que las autoridades locales no estaban habilitadas para conceder tales prestaciones, que implicaban una discriminación positiva de determinados grupos de personas en perjuicio de otros.

4. En este contexto, con arreglo a la Public Services Vehicles (Travel Concession) Act, 1955, se concedió una habilitación a las autoridades locales para que introdujesen dichos regímenes. Del acta de sesiones de la Cámara de los Comunes de fecha 18 de febrero de 1955 dedicadas a la Proposición de Ley se deduce que esta última tenía por objeto

2 — Véase 1955, Ch 210.

autorizar a las autoridades locales, por un lado, a gestionar los transportes colectivos y, por otro lado, a conceder ayudas a determinadas categorías de personas especialmente necesitadas. Resulta además de las afirmaciones efectuadas por Edward Short, autor de dicha Proposición, que «la verdadera cuestión [...] es una cuestión de principio, de interés nacional, que supera el ámbito meramente local. Una de las glorias de nuestro sistema de gobierno local reside en que otorga amplias facultades discrecionales a las autoridades locales para administrar nuestros servicios sociales [...] Gran parte de ellas se dedican a conceder ayudas a diferentes categorías de personas de una u otra forma: el arrendamiento de casas puestas a su disposición por el consejo municipal o de distrito, las comidas destinadas a personas de edad avanzada, los transportes escolares, la ropa y las becas para niños escolarizados, etc.».

5. Las disposiciones aplicables figuran en el artículo 93 de la Transport Act 1985 (en lo sucesivo, «Ley») que habilita a las autoridades locales para establecer un régimen de reducciones de tarifas que da derecho a la gratuidad del transporte o a una reducción de su precio para determinadas categorías de usuarios que acceden a medios de transporte públicos. A tenor del apartado 7 del artículo 93, las personas que tienen derecho a beneficiarse de tales reducciones son las siguientes:

«a) los varones de más de 65 años y las mujeres de más de 60 años;

b) las personas que no hayan superado los 16 años;

c) las personas de más de 16 años pero que no hayan cumplido los 18 años y que asistan a un centro de enseñanza en régimen de jornada completa;

d) los ciegos, es decir, aquellas personas incapaces de realizar un trabajo en el que la vista sea un factor esencial;

e) las personas que sufran alguna incapacidad o lesión que, en opinión de la autoridad o de cualquiera de las autoridades responsables de la aplicación del programa, disminuya seriamente la capacidad de locomoción, y

f) cualquier otra categoría de personas que designe el Secretary of State [Ministro] mediante Orden ministerial.»

Los límites de edad fijados en la letra a) corresponden a los aplicables en el Reino Unido para la concesión de la pensión de vejez.

6. El Secretary of State for Transport, en virtud de la habilitación que le confiere la letra f) del apartado 7 del artículo 93 de la Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986, amplió el círculo de beneficiarios, de forma que quedaron incluidas:

«a) las personas disminuidas psíquicamente;

b) las personas a las que se ha denegado el permiso de conducir por razones médicas;

c) las personas sordas y mudas;

d) las personas que, como consecuencia de su ceguera, no puedan apreciar correctamente el volumen y la velocidad de los vehículos;

e) las personas mancas de ambos brazos;

f) las personas que identifique como acompañantes en los viajes el beneficiario de las prestaciones, siempre y cuando la autoridad competente haya reconocido al beneficiario de las prestaciones una invalidez de tal naturaleza que sea necesaria la presencia de un acompañante para que el derechohabiente pueda hacer uso de los transportes públicos.»

7. Corresponde a cada autoridad local determinar, de entre dichas categorías de personas, aquellas a las que ha de aplicarse dicho régimen de reducciones sobre los transportes.

8. Con arreglo a las citadas disposiciones, el primer demandado en el litigio principal, Wrekin District Council, estableció un régimen destinado a los varones de más de 65 años, las mujeres de más de 60 años y las personas disminuidas. El régimen no se extiende, en cambio, a los jóvenes. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho régimen podrán, mediante el pago de 2 UKL (equivalentes a 2,43 ECU), obtener o bien los National Transport Tokens —es decir, bonos de viaje— por valor de 16 UKL (equivalentes a 19,42 ECU), o bien una tarjeta de autobús que les faculta para utilizar los autobuses de Shropshire por la mitad de precio. Los interesados pueden además comprar, por 43 UKL (equivalentes a 52,18 UKL), una Travel Stamp, que les permite utilizar los autobuses del distrito de Wrekin sin tener que pagar ninguna otra cantidad. El Wrekin District Council y el Reino Unido señalaron durante la vista ante el Tribunal de Justicia que es difícil cuantificar

las ventajas que sus destinatarios obtienen con dicho régimen. El valor de una tarjeta de autobús depende del alcance de su utilización efectiva. Cuanto más necesiten un medio de transporte las personas comprendidas dentro del ámbito de aplicación del régimen y, en consecuencia, disfruten del acceso a dicho medio, más valor tendrá para ellos dicho régimen.

9. El régimen de prestaciones de transporte lo financian los poderes públicos. Los gastos de las autoridades locales destinados al reembolso de cantidades a las empresas de autobuses ascendieron en 1991/1992, para el conjunto del Reino Unido, a 410 millones de UKL (equivalentes a 497,6 millones de ECU).

## Hechos

10. El demandante en el litigio principal, Sr. Stanley Charles Atkins, de 63 años de edad en el momento de la interposición del recurso, el 25 de junio de 1991, y que a la sazón ejercía una actividad profesional, alegó ante la High Court of Justice que se sentía víctima de una discriminación por razón de sexo, dado que se le había denegado el beneficio de las prestaciones previstas por el régimen administrado por el Wrekin District Council, mientras que las mujeres de la misma edad tienen derecho a dichas prestaciones con arreglo al referido régimen.

## Cuestiones prejudiciales

11. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, planteó al Tribunal de Justicia, mediante auto de 3 de agosto de 1994, las siguientes cuestiones:

«1) ¿Está comprendido el régimen de reducciones sobre los transportes gestionado por el Wrekin District Council en el ámbito de aplicación del artículo 3 de la Directiva 79/7/CEE?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede aplicarse la letra a) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 79/7/CEE en las circunstancias del presente caso?

3) Si se ha infringido la Directiva 79/7/CEE, ¿puede alegarse el efecto directo de la Directiva para fundamentar una reclamación por daños y perjuicios relativa a un período anterior a la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia, presentada por personas que no hayan iniciado un procedimiento judicial o presentado una reclamación equivalente, con anterioridad a dicha fecha?»

*La primera cuestión*

12. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende que se dilucide si procede interpretar el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva en el sentido de que un régimen de reducciones sobre los transportes públicos como el gestionado por el Wrekin District Council está comprendido dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva.

El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13. El Sr. Atkins afirma que se trata de un régimen legal que garantiza una protección contra la vejez, la invalidez, etc., y que dicho régimen está comprendido, por tanto, de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, dentro del ámbito de aplicación material de ésta. El régimen se estableció con arreglo al apartado 7 del artículo 93 de la Ley y se trata, por consiguiente, de un régimen legal. La Ley tiene una finalidad social, puesto que tiene por finalidad conceder a determinados grupos socialmente vulnerables, de movilidad física y recursos económicos limitados en general, reducciones sobre la red de transportes públicos. Dicha prestación está además directamente vinculada, entre otras cosas, a la vejez, puesto que toda persona que haya alcanzado el límite de edad de referencia tiene derecho a percibir la prestación, sin tener en cuenta, por otra parte, la situación personal y los recursos económicos del interesado.

14. El Wrekin District Council, el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno sueco y el Gobierno alemán afirman a este respecto que el régimen de que se trata no está comprendido dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva, puesto que no constituye en todo o en parte un régimen legal de protección contra uno de los riesgos enumerados en la letra a) del apartado 1 del artículo 3, ni una forma de ayuda social, tal como ésta aparece contemplada en la letra b) del apartado 1 del artículo 3. Dicho régimen implica, en efecto, que los beneficiarios obtienen determinadas ventajas sociales, del mismo modo que las personas que reciben enseñanza o disfrutan de facilidades en materia de actividades de ocio, pero de ello no se deduce, sin embargo, que dicho régimen esté comprendido dentro del concepto de seguridad, tal como aparece éste contemplado en los artículos 51 y 118 del Tratado. La Seguridad Social ofrece protección contra determinados riesgos y se asemeja por ello a otras formas de seguro. Corresponde a las autoridades locales definir si, y en qué medida, regímenes como el que es ahora objeto de controversia deben aplicarse, y los regímenes locales tienen un ámbito de aplicación muy variable. No se trata, pues, de un régimen legal a efectos de la Directiva. Por último, no existe vínculo directo y necesario entre dicho régimen y los riesgos mencionados en el apartado 1 del artículo 3, dado que el régimen presta ayuda a los beneficiarios, cubriendo (la totalidad o una parte) de sus gastos de transporte, lo cual no constituye por sí mismo un riesgo cubierto por dicha disposición. Carece de importancia a este respecto que la edad sea uno de los criterios de concesión.

15. La Comisión señala que debe considerase que el régimen controvertido está comprendido dentro del ámbito de aplicación

material de la Directiva. Las prestaciones previstas por dicho régimen no pueden considerarse en efecto, a juicio de la Comisión, inherentes a la Seguridad Social en el sentido en el que la entiende el Reglamento (CEE) nº 1408/71 [3] (en lo sucesivo, «Reglamento»), dado que no se trata de un régimen asimilado a un régimen de seguro. No puede estimarse tampoco que las prestaciones forman parte de la ayuda social dado que no van destinadas a personas necesitadas. Debe considerarse, no obstante, que la Directiva, que fue elaborada en virtud del artículo 235 del Tratado, se extiende también a la protección social en el sentido amplio del término, como lo demuestra, entre otras cosas, el hecho de que dicho término se emplea en los artículos 1 y 3 de la Directiva. La finalidad de la Directiva exige que el principio de igualdad de trato se extienda a todas las formas de protección social, sin que haya de considerarse si los Estados miembros han decidido destinar los recursos disponibles a medidas de Seguridad Social o a la ayuda social en el sentido tradicional del término, o a otras formas de protección social. Es la enumeración de los riesgos cubiertos la que determina el ámbito de aplicación exacto de la Directiva. El régimen objeto de controversia en el presente asunto es un régimen legal vinculado directa y efectivamente a los riesgos enumerados en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, de suerte que dicho régimen está comprendido dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva. La circunstancia de que una autoridad local pueda extender también dicho régimen a los jóvenes no es óbice por sí sola para que el régimen esté comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, puesto que sería demasiado fácil, en caso contrario, eludir las disposiciones de la Directiva.

3 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, modificado y actualizado por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de julio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53). Dicho Reglamento se funda, por lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena, en el artículo 51 del Tratado y, por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia, en el artículo 235 del Tratado.

Observaciones generales relativas al ámbito de aplicación material de la Directiva

16. Me propongo examinar, en primer lugar, si coinciden efectivamente los ámbitos de aplicación respectivos del Reglamento y de la Directiva.

17. El *Reglamento* se aplica, a tenor de los apartados 1 y 2 del artículo 4, a todas las legislaciones que establezcan regímenes de Seguridad Social generales y especiales, contributivos y no contributivos, relativos a determinados riesgos, que el Reglamento precisa y, en particular, a las prestaciones de vejez. En cambio, las medidas de previsión o de ayuda social, dicho de otro modo, las prestaciones concedidas a resultas de una evaluación concreta de las necesidades del destinatario, se sitúan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, como muestra el apartado 4 del artículo 4.

18. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la delimitación del ámbito de aplicación material del Reglamento se realiza en dos fases. Se examina en primer lugar si la prestación se concede con arreglo a una legislación que confiere a los beneficiarios un estatuto definido legalmente, de forma que no ha lugar a una apreciación individual y

discrecional de las necesidades personales o de las circunstancias. [4] El modo de financiación de la prestación carece, en sí mismo, de importancia. [5] El Tribunal de Justicia realiza a continuación un análisis acerca de si la prestación va destinada a cubrir un riesgo específico. Entre la jurisprudencia, puede citarse la sentencia de 27 de marzo de 1985 en el asunto Hoeckx, en relación con un régimen belga que garantiza a las personas con alguna minusvalía unos determinados ingresos mínimos, en la que el Tribunal de Justicia destacó que la prestación no tenía por objeto cubrir un riesgo específico de la índole de los indicados en el Reglamento. [6]

19. Los regímenes nacionales pueden asimilarse, en función de su ámbito personal de aplicación, sus objetivos y sus criterios de aplicación, tanto a la Seguridad Social como a la ayuda social y procede por tanto, en relación con el Reglamento, efectuar una apreciación más discrecional respecto a la categoría en que debe incluirse la prestación. Puede citarse como ejemplo de ello la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de junio de 1991 en el asunto Newton, relativa a una asignación de movilidad concedida en función de consideraciones objetivas fijadas por la Ley, a saber, en el supuesto de que la persona padezca una dolencia física de tal naturaleza que no sea capaz, o sea prácticamente incapaz de desplazarse. [7] El Tribunal de Justicia consideró que la prestación de referencia, por una parte, garantizaba una renta mínima a los disminuidos que están totalmente excluidos del sistema de la Seguridad Social y, por otra parte, garantizaba una renta complementaria a los beneficiaros de prestaciones de Seguridad Social. Con respecto a esta última categoría, debe considerarse que la prestación forma parte del ámbito de la Seguridad Social, a efectos del artículo 51 del Tratado y de la normativa adoptada para la aplicación de esta disposición. [8] La prestación está comprendida, por tanto, dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento. En cambio, sólo determinadas categorías de beneficiarios estaban comprendidas dentro del campo de aplicación personal del Reglamento, tal como éste se define en el apartado 1 del artículo 2, en relación con la letra a) del artículo 1.

20. La *Directiva* se refiere, como su título indica, a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social y se aplica, a tenor del apartado 1 de su artículo 3, «a los regímenes legales que aseguren una protección contra [...]» determinados riesgos (precisados en dicha disposición), en particular la vejez, así como a las disposiciones relativas a la ayuda social destinada a completar dichos regímenes o a suplirlos.

21. Los regímenes incluidos dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento, deben considerarse también, en efecto, incluidos dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva, siempre y cuando los riesgos previstos en el Reglamento lo sean también en la Directiva. Recordaré a este respecto que, en su citada sentencia Newton, el Tribunal de Justicia consideró que una prestación de movilidad

4 — Véanse las sentencias de 2 de agosto de 1993, Acciardi (C-66/92, Rec. p. I-4567), apartado 14; de 10 de marzo de 1993, Comisión/Luxemburgo (C-111/91, Rec. p. I-817), apartado 29, y de 16 de julio de 1992, Hughes (C-78/91, Rec. p. I-4839), apartado 15.

5 — Véanse las sentencias dictadas en los asuntos mencionados en la nota 4 y, en particular, el apartado 18 de la sentencia Acciardi, el apartado 31 de la sentencia Comisión/Luxemburgo y el apartado 21 de la sentencia Hughes.

6 — Asunto 249/83, Rec. p. 973, apartados 13 y 14.

7 — Asunto C-356/89, Rec. p. I-3017.

8 — Véanse los puntos 14 y 15.

en favor de personas inválidas está comprendida dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento.

22. En cambio, no puede sacarse la conclusión inversa y colocarse un signo de igualdad entre el concepto de Seguridad Social a efectos del Reglamento y el ámbito de aplicación de la Directiva, tal como aparece delimitado en la letra a) del apartado 1 del artículo 3. En efecto, no hay nada en la Directiva que incite a pensar que el término «Seguridad Social» que figura en la Directiva debe entenderse del mismo modo que en el Reglamento, y menos aún en un sentido preciso. El término «Seguridad Social» figura también en el título de la Directiva. «[...] igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social», donde se ve clarísimamente que se emplea en un sentido diferente y más amplio que en el Reglamento. En el título, en efecto, dicho término no se refiere simplemente a los «regímenes legales que aseguren una protección», sino además a las disposiciones relativas a la ayuda social, mencionadas en la letra b) del apartado 1 del artículo 3.

23. Del mismo modo, el segundo considerando de la exposición de motivos, a tenor del cual es conveniente aplicar el principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social, en primer lugar «en los regímenes legales que garanticen una protección contra los riesgos [...] de vejez [...] así como en las disposiciones relativas a la ayuda social», demuestra que la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva debe entenderse en el sentido de que la Directiva no se extiende únicamente a las prestaciones de Seguridad Social contempladas en el Reglamento, sino que incluye además otras prestaciones que ofrecen una protección social.

24. Pudiera afirmarse, en efecto, que dado que el artículo 1 —que es la disposición que describe la finalidad de la Directiva— alude al «ámbito de la Seguridad Social y otros elementos de protección social previstos en el artículo 3», el término «Seguridad Social» del artículo 1 remite a la letra a) del apartado 1 del artículo 3 relativo a los regímenes legales que aseguren una protección contra los riesgos enumerados en dicha disposición, mientras que el término utilizado en el artículo 1 «otros elementos de protección social» remite a la letra b) del apartado 1 del artículo 3 y, en consecuencia, 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. Sin embargo, el artículo 1 no emplea, como la letra a) del apartado 1 del artículo 3, el término «ayuda social», sino por el contrario la expresión «Seguridad Social y otros elementos de *protección* social»; además, el término «protección» incluido en el artículo 1 se reproduce únicamente en la letra a) del apartado 1 del artículo 3, y no en la letra b) del apartado 1 del artículo 3. Es lógico suponer, por tanto, que el concepto de «otros elementos de protección social» del artículo 1 no se refiera, o no se refiera solamente, a la letra b) del apartado 1 del artículo 3, sino que se extiende además, como mínimo, a algunas de las prestaciones contempladas en la letra a) del apartado 1 del artículo 3.

25. El apartado 1 del artículo 3 no emplea, por otra parte, el término «Seguridad Social»

o expresiones análogas [9] para delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva. Hubiera sido lógico, sin embargo, emplear dicha expresión en la letra a) del apartado 1 del artículo 3, si dicha disposición debiera limitarse a la Seguridad Social, en lugar de emplear el término más amplio «regímenes legales que aseguren una protección».

26. El hecho de que la Directiva vaya más lejos que el Reglamento ha de relacionarse con el hecho de que la Directiva es un acto jurídico autónomo e independiente del Reglamento y que persigue un objetivo distinto que éste. A diferencia del Reglamento, no tiene por objeto coordinar determinados regímenes de seguro nacionales sino, por el contrario, garantizar que regímenes nacionales relativos a la protección social respeten un derecho fundamental, a saber, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Recordaré a este respecto el principio general del Derecho comunitario según el cual la interpretación debe ir dirigida a conferir eficacia, entre otros, al objetivo asignado al acto jurídico de que se trate. El hecho de que la Directiva haya sido adoptada con arreglo al artículo 235 del Tratado tiene, por lo demás, como consecuencia, al propio tiempo, que el tenor literal de los artículos 51 y 118 del Tratado no tenga ninguna importancia a efectos de interpretación de la Directiva.

27. La interpretación precedente concuerda, a mi juicio, con la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia relativa al apartado 1 del artículo 3 de la Directiva. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que, «con el fin de garantizar que la aplicación progresiva del principio de la igualdad de trato [...] se realice de manera armónica en el conjunto de la Comunidad, el apartado 1 del artículo 3 debe ser interpretado en el sentido de que incluye cualquier prestación que, *en sentido amplio,* forme parte de uno de los regímenes legales previstos o de una disposición relativa a la ayuda social destinada a completar dicho régimen o a suplirlo». [10] Una prestación debe constituir total o parcialmente un régimen legal de protección contra uno de los riesgos enumerados, o una forma de ayuda social que tenga el mismo objetivo. [11] Este requisito se cumple cuando la prestación esté relacionada *directa y efectivamente* [12] con la protección contra uno de los riesgos enumerados, en particular la vejez y la invalidez. [13] El aspecto decisivo está, pues, en que la prestación garantice una protección contra un riesgo comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, lo que implica la existencia de un vínculo directo y efectivo entre la prestación y el riesgo de que se trate.

28. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no ha delimitado el ámbito de aplicación de la Directiva partiendo de los criterios tradicionales invocados por el Wrekin District Council, el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno alemán, tales como la afiliación, los períodos de empleo y las condiciones de seguro, al igual que no ha concedido ninguna importancia al modo de financiación de la

9 — Como, por ejemplo, ramas de la Seguridad Social o regímenes de Seguridad Social.

10 — Véase la sentencia de 24 de junio de 1986, Drake (150/85, Rec. p. 1995), apartado 23. El subrayado es mío.

11 — Véanse la sentencia Drake, antes citada (nota 10), apartado 21; las sentencias de 4 de febrero de 1992, Smithson (C-243/90, Rec. p. I-467), apartado 12; de 16 de julio de 1992, Jackson y Cresswell (asuntos acumulados C-63/91 y C-64/91, Rec. p. I-4737), apartado 15, así como la de 19 de octubre de 1995, Richardson (C-137/94, Rec. p. I-3407), apartado 8.

12 — *Omissis* (se refiere únicamente a la versión danesa de las conclusiones).

13 — Véanse las sentencias antes citadas Smithson, apartado 14, y Jackson y Cresswell, apartado 16, así como Richardson, apartado 9.

prestación. Así, en su sentencia Richardson, [14] el Tribunal de Justicia declaró que un régimen financiado por los poderes públicos, que establecía una exención del pago de la participación en gastos farmacéuticos estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, pese a que dicha prestación se suministraba sin referencia a tales criterios tradicionales. Existen a mi juicio motivos importantes contrarios a la existencia de dichas exigencias. Existen, en efecto, una serie de Estados miembros en los que la protección contra la enfermedad, la vejez, etc. se funda en el pago de cotizaciones *ad hoc* al seguro de enfermedad, regímenes de jubilación, etc. Sin embargo, existen también Estados miembros en los que los regímenes de Seguridad Social no se fundan en las cotizaciones, sino que los financian íntegramente los poderes públicos a través del sistema general de impuestos y contribuciones especiales (con ulterior redistribución). El sistema danés que prevé una pensión de jubilación de base y el sistema danés de seguro de enfermedad pueden mencionarse como ejemplos de régimen legal que garantiza una protección contra la vejez y la enfermedad, respectivamente, que se financian actualmente sólo a través de los impuestos y contribuciones especiales y están exentos de toda obligación de cotización o afiliación y se conceden sin tener en cuenta los períodos de empleo. Es evidente que tales regímenes están comprendidos en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva.

29. Por último, puede deducirse del apartado 13 de la sentencia Richardson, antes citada, que la expresión «regímenes legales que aseguren una protección» no implica por sí sola que la prestación deba formar parte de una normativa nacional relativa a la Seguridad Social. No pueden deducirse restricciones especiales del término «régimen» y el hecho de que en un Estado miembro decida situar un ámbito legal dentro del ámbito de competencia de uno u otro Ministerio, no permite llegar a la conclusión de si una prestación prevista por dicha legislación garantiza, a efectos del Derecho comunitario, una protección social. [15] Dicha decisión está en función, en efecto, de un análisis preciso de la prestación. La Directiva cubre pues todas las prestaciones comprendidas dentro de los regímenes de protección social contra los riesgos enumerados en la Directiva, con independencia de la forma en que se definan y regulen en los ordenamientos jurídicos nacionales. [16]

¿Existe en el presente caso un «régimen legal»?

30. Una prestación como la concedida por el Wrekin District Council, así como la exención del pago de la participación en gastos farmacéuticos en la citada sentencia Richardson, funda su base jurídica en una disposición legal que fue aplicada mediante disposiciones administrativas. [17] No puede, a mi juicio, concederse importancia al hecho de que el régimen (que funda su base jurídica en una Ley) se haya establecido a iniciativa de las autoridades locales y sea gestionado por éstas. Habitualmente resulta adecuado que un régimen sea administrado por las autoridades que sufragan los gastos de éste y cuya

14 — Véase la nota 11.

15 — Cabe remitirse a este respecto al punto 12 de mis conclusiones en el asunto Richardson, de donde se deduce que es difícil encontrar una expresión más neutra.

16 — Véase el punto 5 de las conclusiones del Abogado General Sr. Mancini en el asunto Drake, antes citado (nota 10).

17 — Cabe remitirse a este respecto al apartado 11 de la sentencia Richardson, antes citada (nota 11).

cobertura garantizan por vía impositiva. Del acta de sesiones de la Cámara de los Comunes se deduce que en el Reino Unido es tradicional que los «social services» se gestionen a escala local. Tales tradiciones pueden variar de un Estado miembro a otro y el interés por que la Directiva se aplique eficaz y uniformemente exige que no se tomen en consideración tales diferencias al delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva y, en consecuencia, el principio de igualdad de trato. De igual modo, como se indicó en el punto 29 *supra*, un régimen de prestaciones no puede quedar excluido del ámbito de aplicación de la Directiva por el simple motivo de que funde su base jurídica en la Transport Act 1985 y no esté formalmente integrado en una Ley de conjunto a la que se asigne un objetivo de protección social. [18] Considero, por tanto, que una prestación como la gestionada por el Wrekin District Council tiene las características de un régimen legal a efectos de la Directiva.

¿Garantiza el régimen una protección contra la vejez?

31. Con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 3, la aplicación de la Directiva presupone que la prestación asegure una protección contra la vejez, entre otras cosas. Puede discutirse, claro está, de manera más general sobre el extremo de si personas que cuentan 60 y 65 años de edad, respectivamente, resultan afectadas por el riesgo «vejez». La Directiva no define, sin embargo, dicho riesgo tomando como referencia una edad concreta ni se propone armonizar la cuestión. Es obligado suponer, por tanto, que se remite a este respecto al sentido que tiene este término en el ordenamiento jurídico interno de los diferentes países.

32. La Directiva tiene por objeto garantizar un derecho fundamental, a saber, el derecho a la igualdad de trato respecto a las prestaciones que aseguren una protección contra determinados riesgos, en particular la vejez. Cabe deducir de la expresión «que asegure una protección» que debe tratarse de una prestación con finalidad social destinada a subsanar las consecuencias del acaecimiento de un riesgo determinado, en particular la vejez. Como ejemplo de dicha prestación puede muy bien citarse la pensión de jubilación, que proporciona a las personas de edad avanzada la posibilidad de abandonar el mercado de trabajo y mantener al propio tiempo un cierto nivel de vida, o incluso la exención de pago de la participación en gastos farmacéuticos, destinada a permitir, por ejemplo a las personas de edad avanzada enfermas, que no tengan que renunciar por motivos económicos a tomar los medicamentos necesarios. De igual modo, los regímenes de ayuda a domicilio o de comidas sobre ruedas consituyen una parte de la red de protección social para personas de edad avanzada que, de no contar con dichas ayudas, dejarían de limpiar la casa, o de hacer la compra o cocinar.

33. Por regla general, lo que caracteriza a la vejez, es la disminución de la autonomía con respecto a las fases precedentes de la vida.

18 — Véase la sentencia Richardson, antes citada (nota 11), apartado 13.

Muchas personas mayores tienen dificultades de locomoción, o tienen problemas de vista, de oído o de pérdida de facultades de reacción. La jubilación para los que alcanzan la edad de la pensión significa en la mayoría de los casos una reducción sensible de sus ingresos. El vehículo que eventualmente le prestara la empresa, deberá ser devuelto y es difícil, o imposible incluso, obtener dinero para comprar y *o* mantener un coche. Hacer la compra y mantener las relaciones familiares y de amistad supone, pues, para muchas personas de edad avanzada, la utilización de transportes públicos. La posibilidad de utilizar medios de transporte públicos tiene además una importancia muy especial para las personas de edad avanzada que habitan en zonas con baja densidad de población. Los regímenes que permiten el acceso a medios de transporte públicos poco costosos para los usuarios deben considerarse pues, a mi juicio, una parte importante de la red de protección social creada para las personas de edad avanzada. No puede lógicamente compararse una prestación que subvenciona la utilización por las personas de edad avanzada de medios de transporte públicos, con las reducciones que se les conceden sobre los precios de las entradas de teatro o cine, como ha pretendido hacer el Reino Unido. El acceso a unos medios de transporte públicos baratos es algo muy diferente y mucho más importante desde el punto de vista social para las personas de edad avanzada en general que contar con regímenes que permitan a estos últimos asistir a la ópera o al ballet por poco dinero.

34. El hecho de que el acceso a medios de transporte públicos gratuitos o a precio módico constituya un beneficio social esencial para las personas de edad avanzada casa perfectamente con la circunstancia de que la base legal necesaria a efectos de la concesión de dichas prestaciones de transporte en el Reino Unido se adoptó, según el acta de los debates en la Cámara de los Comunes, con una clara perspectiva social. Este régimen se ha comparado, por ejemplo, con las ayudas a la vivienda y las comidas destinadas a las personas de edad avanzada. Considero que un régimen que prevé reducciones en las tarifas para las personas de edad avanzada, como el gestionado por el Wrekin District Council con arreglo a una habilitación legislativa tiene, por tanto, una función esencial de protección social.

35. Carece, por lo demás, de importancia que se haya decidido en el Reino Unido conceder la prestación, no mediante el pago directo de una cantidad en efectivo, sino a través de un régimen financiado por los poderes públicos que proporcione a las personas de edad avanzada precios más bajos como usuarios de los transportes públicos. Una cantidad en efectivo no aseguraría de la misma forma una mayor movilidad de las categorías de personas de referencia, dado que dicha cantidad podría utilizarse con otros fines. El régimen de transporte de pasajeros objeto aquí de controversia está concebido además de tal forma que la ventaja económica obtenida de él es directamente proporcional a las necesidades del interesado en materia de transportes públicos. Puede muy bien pensarse, por otra parte, que el importe global de los gastos derivados de dicho régimen para los poderes públicos sea menos elevado que el beneficio económico global que obtienen con dicho régimen las personas de edad avanzada. Este puede organizarse, por ejemplo, de forma que los

poderes públicos obtengan descuentos incitando a las personas de referencia a que utilicen las capacidades de transporte excedentarias fuera de las horas punta.

¿Está la prestación relacionada directa y efectivamente con la protección contra la vejez?

36. Como ya se ha indicado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece como requisito que la prestación tenga una relación directa y efectiva con la protección contra cualquiera de los riesgos contemplados en la letra a) del apartado 1 del artículo 3. Ha de examinarse ahora el contenido concreto de dicho requisito.

37. En su sentencia Drake, [19] el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva es de aplicación a un régimen que concede una prestación a determinadas personas que prestan asistencia a una persona inválida. El Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 24, que la prestación estaba en función de la existencia de una situación de invalidez en el sentido de que dicho estado era una condición *sine qua non* para el pago de la prestación.

38. En su sentencia Smithson, el Tribunal de Justicia declaró, en cambio, que la Directiva no se aplica a un régimen legal destinado, *de manera general*, a garantizar a toda persona cuyos ingresos reales sean inferiores a unos ingresos teóricos un subsidio especial que le permita hacer frente a sus gastos de vivienda. [20] En los apartados 15, 16 y 17, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Ahora bien, procede declarar que la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 79/7 no se refiere a los regímenes legales destinados a garantizar un subsidio especial que le permita hacer frente a sus gastos de vivienda a toda persona cuyos ingresos reales sean inferiores a unos ingresos teóricos, determinados según ciertos criterios.

La edad y la invalidez del beneficiario constituyen tan sólo dos criterios que se toman en consideración para determinar las necesidades económicas del beneficiario de tal subsidio. El hecho de que dichos criterios sean determinantes para la concesión de un subsidio superior no basta para incluir este subsidio en el ámbito de aplicación de la Directiva 79/7.

Semejante incremento constituye, efectivamente, un componente inseparable de la prestación considerada en su conjunto, que está destinado a compensar la insuficiencia de los medios de vida del beneficiario, en lo que atañe a los gastos de vivienda, y no puede examinarse como un régimen autónomo destinado a asegurar una protección contra algunos de los riesgos enumerados

19 — Sentencia antes citada (nota 10).

20 — Véase la nota 11.

en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 79/7.»

39. El hecho de que la Directiva no se extiende a regímenes generales que puedan aplicarse, en determinadas circunstancias, a cualquier persona, con independencia de si los interesados resultan afectados por uno de los riesgos enumerados por la Directiva, fue confirmado por la sentencia del Tribunal de Justicia Jackson y Cresswell. [21] El Tribunal de Justicia indicó que la prestación destinada a garantizar un mínimo a los interesados se concedía de forma general, en función de un criterio de ingresos, «con independencia de cualquier otra consideración relativa a la realización de uno de los riesgos enumerados en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva».

40. En último lugar, en la sentencia Richardson, antes citada, [22] el Tribunal de Justicia estimó que la Directiva se aplica a un régimen de exención de pago de la participación en gastos farmacéuticos, dado que la concesión de dicha prestación a las categorías de personas contempladas en las referidas disposiciones está siempre supeditada a la realización del riesgo de que se trate, en el presente caso, la enfermedad.

41. Puede deducirse de la jurisprudencia citada que no basta que el beneficiario de la prestación resulte *de facto* afectado por uno de los riesgos enumerados en la Directiva y se encuentre, por tanto, en situación de necesidad. [23] De no ser así, la Directiva incluiría prácticamente cualquier tipo de prestación, lo que difícilmente concordaría con el tenor literal de la Directiva. Además, no es suficiente con que los riesgos enumerados entren en las bases de cálculo que puedan influir sobre el importe de la prestación, puesto que la propia prestación se concede sin tener en cuenta de manera específica dichos riesgos. Es la propia prestación, o el régimen, lo que debe estar relacionado directa y efectivamente con tales riesgos.

42. Un régimen como el gestionado por el Wrekin District Council implica la concesión a los derechohabientes de una prestación por parte de los poderes públicos, con arreglo a unas bases establecidas por la Ley, con independencia de toda apreciación discrecional. No se trata de una prestación accesible a cualquier categoría de personas. Dicha prestación se concede únicamente a categorías de personas claramente delimitadas, afectadas por los riesgos de vejez e invalidez. Al igual que en las sentencias Drake [24] y Richardson, [25] la realización de un riesgo concreto constituye, de este modo, un requisito de concesión directamente definido por la Ley. Como se indicó en el punto 33, las personas de edad avanzada tienen a menudo una especial necesidad de recurrir al transporte público, por el propio hecho de que no se les brinda con frecuencia la posibilidad de resolver sus problemas de desplazamiento de otra forma.

21 — Véase la nota 11.

22 — Véase la nota 11, apartados 11 y 12.

23 — Sentencia Jackson y Cresswell, antes citada, apartado 18. El Tribunal de Justicia no siguió al Abogado General, que se había pronunciado en sus conclusiones a favor de una interpretación amplia, según la cual bastaba con que el beneficiario estuviera afectado concretamente por uno de los riesgos enumerados, a falta de otras prestaciones que aseguren al interesado los medios de subsistencia mínimos.

24 — Véase la nota 10, apartado 24.

25 — Véase la nota 11, apartado 12.

43. Podría plantearse la cuestión de si la circunstancia de que un régimen abarque al propio tiempo a las personas de edad avanzada y a los inválidos, y que la Ley autorice además el acceso de los jóvenes a tales prestaciones, tiene como consecuencia que no estemos ante una prestación comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. En otras palabras, ¿constituye un requisito que el régimen deberá proteger únicamente contra *un* riesgo determinado? Dicha limitación no puede deducirse, a mi juicio ni del tenor literal de la Directiva ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La letra a) del apartado 1 del artículo 3 se refiere a los riesgos tomados en consideración, sin imponer, no obstante, que el régimen o la prestación se dediquen exclusivamente a un riesgo determinado y, en este sentido, en el apartado 17 de su sentencia Smithson, el Tribunal de Justicia consideró que dicha prestación no podía examinarse como un régimen específico «destinado a asegurar una protección contra *algunos* de los riesgos enumerados en el apartado 1 del artículo 3».

44. Una interpretación según la cual un régimen sólo debería estar vinculado a *un* riesgo determinado podría además, por un lado, dar lugar a una aplicación no uniforme de la Directiva en la Comunidad y, por otro lado, reducir el ámbito de aplicación de la Directiva. Si, por ejemplo, se concede una prestación de movilidad únicamente a personas incapacitadas, es evidente que dicha prestación estará comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, a efectos de la citada sentencia Newton. En cambio, si también pueden obtener la misma prestación las personas de edad avanzada, ninguna de estas dos categorías de personas —si se siguiese dicha interpretación— resultaría afectada por el principio de igualdad de trato, lo cual conduciría, a mi juicio, a una situación arbitraria. No puede excluirse, por tanto, una prestación únicamente por el motivo de que, con arreglo a la Ley que constituya su fundamento legal, dicha prestación proteja a varias de las categorías de riesgos enumerados en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva.

45. La Ley prevé la facultad de incluir a los jóvenes dentro del ámbito de aplicación de los regímenes locales. Dicha habitación no ha sido utilizada, sin embargo, por el Wrekin District Council, cuyo régimen comprende únicamente a las personas de edad avanzada y las incapacitadas. No puede excluirse, sin embargo, una prestación del ámbito de aplicación de la Directiva por el único motivo de que se concede, además de a los grupos de riesgo incluidos en la Directiva, también a otro grupo de riesgo no incluido en ella. El hecho de que los jóvenes tengan también la posibilidad de obtener una prestación de movilidad que cubre una necesidad evidente de acceder a bajo precio a los transportes públicos no debilita, a mi juicio, el carácter directo y efectivo del vínculo entre la prestación y los riesgos enumerados en la Directiva. La tesis contraria proporcionaría a los Estados miembros un medio cómodo de apartar las prestaciones del ámbito de aplicación de la Directiva. No puede excluirse, por otro lado, que un régimen que, por el contrario, delimita un elevadísimo número de grupos de riesgos que dan derecho al pago de la prestación, pueda considerarse que es tan general que, por ello, no esté comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. No está en esa situación, sin embargo, un régimen como el establecido en el artículo 93 de la Transport Act 1985, en el que sólo pueden aspirar a la prestación los incapacitados, los jóvenes y las personas de edad avanzada.

46. En conclusión, opino que un régimen que prevé reducciones en las tarifas para las personas de edad avanzada que utilizan medios de transporte públicos, como el gestionado por el Wrekin District Council, reúne las características de un régimen legal que está vinculado de forma suficientemente estrecha con la protección del riesgo de vejez, por lo que está comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

47. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión en el sentido de que la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 79/7 debe interpretarse en el sentido de que un régimen legal que prevé tarifas reducidas para las personas de edad avanzada que utilizan los transportes públicos, está comprendido dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva.

*La segunda cuestión*

48. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea en realidad que el Tribunal de Justicia precise su interpretación de la letra a) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva, a tenor de la cual ésta no obstará la facultad que tienen los Estados miembros de excluir de su ámbito de aplicación, entre otras cosas, la fijación de la edad de jubilación y las consecuencias que puedan derivarse de ello para otras prestaciones.

49. El Sr. Atkins afirma que se trata de un régimen no basado en cotizaciones, concedido sin tener en cuenta las aportaciones del beneficiario al régimen de pensión de vejez, y que no es necesario, por tanto, recurrir a la disposición que establece la excepción para garantizar el equilibrio del régimen de pensión. No existe además ningún vínculo necesario y objetivo entre la prestación y la edad legal de jubilación.

50. El Gobierno del Reino Unido alega que la aplicación de la letra a) del apartado 1 del artículo 7 no debe implicar una relación necesaria entre la edad de jubilación y otra prestación en sentido estricto, sino que debe poder exigirse solamente una relación razonable y proporcionada. El Gobierno del Reino Unido y el Wrekin District Council afirman además que una supresión de la diferencia de trato haría que desaparecieran los fundamentos económicos del régimen, financiado en buena parte por las autoridades locales.

51. La Comisión considera que el Tribunal de Justicia ya ha definido los elementos de interpretación necesarios y pide en consecuencia que se esté a dicha definición.

52. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el contenido de la excepción contemplada en la letra a) del

apartado 1 del artículo 7. [26] De dicha jurisprudencia se desprende que la referida disposición, como excepción que es a un principio general de Derecho comunitario, debe interpretarse en sentido estricto. [27] El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que la segunda frase de la letra a) del apartado 1 del artículo 7 se refiere únicamente a las discriminaciones vinculadas objetiva y necesariamente a una diferencia por lo que se refiere a la edad legal de jubilación. [28] La discriminación debe ser, pues, objetivamente necesaria para mantener el equilibrio financiero del régimen de pensiones de jubilación o del sistema de Seguridad Social, o para garantizar la coherencia entre el régimen de pensiones de jubilación y el régimen de las demás prestaciones. [29]

53. Por lo que respecta a la exigencia de protección del equilibrio financiero dentro del sistema de pensiones, el Tribunal de Justicia precisó en su sentencia Thomas y otros, antes citada, [30] que no ejerce una influencia directa sobre dicho equilibrio, ya que se trata de una prestación incluida en regímenes no contributivos, concedida a personas que sufren determinadas contingencias, sin que proceda considerar en qué medida dichas personas tienen derecho a una pensión de vejez conforme a los períodos de cotización cubiertos.

54. La prestación implantada en virtud de la Ley por el Wrekin District Council no está relacionada con la amplitud del derecho a la pensión de jubilación ni con la financiación de dicho sistema de pensiones. El hecho de suprimir la discriminación no tendría pues incidencia, a mi juicio, sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones.

55. No basta, para que sea aplicable la excepción prevista en la letra a) del apartado 1 del artículo 7, que una supresión de la discriminación implique, en función de los criterios elegidos para poner fin a la misma, un aumento de los gastos generales para los regímenes no contributivos. Es jurisprudencia reiterada que los Estados miembros son libres para definir la naturaleza y la amplitud de las medidas de protección social, incluidas las de Seguridad Social, así como las modalidades concretas para su ejecución y pueden, controlando sus gastos sociales, adoptar medidas que produzcan el efecto de privar a determinados grupos de personas de prestaciones de Seguridad Social, siempre y cuando estas medidas respeten el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres. [31] A mi juicio, la clave debe estar, en cambio, en saber si la imposibilidad de utilizar la excepción tiene como consecuencia que el beneficiario tenga derecho a percibir varias prestaciones que cubran las mismas necesidades. [32] En el caso de autos, no se han aportado elementos de información que hagan pensar que una supresión de la discriminación daría lugar a tal acumulación de prestaciones.

26 — Véanse, en particular, las sentencias Richardson, antes citada (nota 11); de 11 de agosto de 1995, Graham y otros (C-92/94, Rec. p. I-2521), de 30 de marzo de 1993, Thomas y otros (C-328/91, Rec. p. I-1247), y de 7 de julio de 1992, Equal Opportunities Commission (C-9/91, Rec. p. I-4297).

27 — Véase la sentencia Thomas y otros, antes citada (nota 26), apartado 8.

28 — Véanse las citadas sentencias Richardson, apartado 18; Graham y otros, apartado 11, y Thomas y otros, apartado 11.

29 — Véanse las citadas sentencias Richardson, apartado 19; Graham y otros, apartado 12, y Thomas y otros, apartados 12, 15 y 16.

30 — Véase el apartado 14. El asunto se refería a la denegación de las solicitudes de concesión de una «severe disablement allowance» y una «invalid care allowance» presentadas por personas que continuaban trabajando después de haber alcanzado la edad normal de jubilación de las mujeres.

31 — Véase, en general, la sentencia Richardson, antes citada (nota 11), apartado 24.

32 — Véase la sentencia Thomas y otros, antes citada (nota 26), apartado 15.

56. En la citada sentencia Richardson, el Tribunal de Justicia declaró que no existía una relación de causalidad necesaria entre la edad legal de jubilación y un régimen que concede una exención de pago de la participación en gastos farmacéuticos. El Tribunal de Justicia indicó que puede eventualmente estar justificado que las personas de edad avanzada tengan derecho, a partir de cierta edad, a la exención del pago de dicha participación, habida cuenta de que las personas de edad soportan generalmente una participación en gastos farmacéuticos superior a la de las personas más jóvenes, y ello, en una época en que disponen normalmente de menores ingresos; sin embargo, tal consideración no permite imponer la concesión de esta prerrogativa a la edad legal de jubilación y, por tanto, a edades diferentes para hombres y mujeres. [33] Efectivamente, de la misma forma que una mujer que ha cumplido la edad de jubilación tiene derecho a continuar su actividad profesional después de esta edad y puede, por tanto, encontrarse en la misma situación que un hombre de la misma edad que sigue todavía en activo, un hombre puede tener derecho a una pensión de jubilación antes de cumplir la edad legal de jubilación y puede encontrarse, así, en la misma situación que una mujer de la misma edad que percibe la pensión de jubilación a la que tiene derecho. [34] Estas consideraciones son extrapolables, a mi juicio, al presente caso.

57. Una interpretación según la cual una prestación como la gestionada por el Wrekin District Council se considera comprendida dentro del ámbito de aplicación de la letra a) del apartado 1 del artículo 7, tendría como consecuencia, a mi entender, que toda prestación que garantice una protección contra la vejez estaría comprendida dentro del ámbito de dicha disposición. El Estado miembro no debería así supeditar la concesión de la prestación más que al requisito de que el destinatario haya alcanzado la edad que permite el acceso a la pensión de jubilación. Dicha tesis, sin embargo, sería difícilmente conciliable con el hecho de que el riesgo vejez está expresamente comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva y debe, por tanto, dotársele de contenido real. Por ello es necesario que prestaciones destinadas a personas de edad avanzada, que no reúnen las características de una pensión de jubilación, estén comprendidas excepcionalmente, y no sistemáticamente, dentro del ámbito de aplicación de la letra a) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva.

58. Al contrario que la sentencia de 11 de agosto de 1995, Graham y otros (C-92/94, Rec. p. I-2521), que se refería a una pensión de invalidez, no se trata de una prestación destinada a ser sustituida por la pensión de jubilación. Dicha prestación es, en cambio, una prestación complementaria de protección contra la vejez, sin que de ello se derive, sin embargo, que la prestación esté vinculada necesariamente a la edad de jubilación. La referida prestación no está concebida de forma que resulten beneficiadas únicamente las personas de edad avanzada que hayan abandonado el mercado de trabajo, en cuyo caso pudiera considerarse la prestación como una forma de complemento de jubilación. La citada prestación está supeditada únicamente al requisito de que el beneficiario haya alcanzado cierta edad, 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el de los hombres. Como en el asunto Richardson, cabe perfectamente imaginar, por tanto, que se conceda dicha prestación a una mujer que continúe trabajando, mientras que se le deniega a un hombre que ha abandonado el mercado de trabajo.

59. Habida cuenta de las precedentes consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia, en consecuencia, que responda a la segunda

33 — Véase el apartado 26.

34 — Véase el apartado 27.

cuestión que la letra a) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que dicha excepción no se aplica a un régimen de prestaciones de transporte como el gestionado por el Wrekin District Council.

*La tercera cuestión*

60. El Tribunal de Justicia ha declarado, entre otras en su sentencia de 24 de marzo de 1984 en el asunto McDermott y Cotter, [35] que el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, que prohíbe la discriminación por razón de sexo, tiene efecto directo. A través de la tercera cuestión, se pide por tanto en realidad al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si procede limitar el efecto directo de la Directiva al período posterior a la sentencia que declarase que la Directiva debe interpretarse en el sentido de que una reducción de tarifas como la controvertida en el litigio principal está comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, sin que proceda recurrir a la letra a) del apartado 1 del artículo 7.

61. El Gobierno del Reino Unido y el Wrekin District Council solicitaron al Tribunal de Justicia que limitara los efectos en el tiempo de la sentencia que ha de pronunciar, habida cuenta de que no había razones para creer que la Directiva se oponía al mantenimiento del artículo 93 de la Ley, y de las dificultades administrativas vinculadas al control de los elementos de hecho en que se basan las solicitudes de reembolso eventualmente presentadas por los usuarios. Además, se remiten a las consecuencias económicas, en particular para las autoridades locales. En el Anexo 2 de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia por el Wrekin District Council, se calcula que la reducción del límite de edad a 60 años para los hombres implicaría aumentar un 13,1 % el número de personas beneficiarias, y un aumento anual de los gastos de 53,7 millones de UKL (equivalentes a 65,17 millones de ECU).

62. El Sr. Atkins y la Comisión afirman, por el contrario, que no existen motivos para limitar el efecto temporal de la sentencia, dado que la sentencia del Tribunal de Justicia no implicará en el presente caso ningún cambio radical del Derecho comunitario y que el comportamiento de cualquiera de las Instituciones comunitarias no puede generar la confianza legítima del Reino Unido. Las consecuencias económicas no pueden justificar *per se* una limitación de los efectos temporales de una sentencia.

63. Según reiterada jurisprudencia, los efectos de la interpretación de un acto jurídico por el Tribunal de Justicia no están limitados al período posterior al pronunciamiento de la sentencia. En efecto, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia simplemente aclara el significado y el alcance de dicho acto jurídico, tal como debe o habría debido

35 — Asunto 286/85, Rec. p. 1453, apartado 16.

ser entendido desde el momento de su entrada en vigor. [36] Corresponde únicamente al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la limitación *ratione temporis* de una sentencia, [37] pero sólo con carácter excepcional podrá el Tribunal de Justicia, en aplicación del principio general de seguridad jurídica, resolver en tal sentido. [38] Al examinar los asuntos, el Tribunal de Justicia ha dado una importancia decisiva a la circunstancia de si la decisión representa una evolución del Derecho comunitario [39] y si, habida cuenta de la actitud de una Institución comunitaria o de declaraciones procedentes de la Institución, los sectores interesados han podido considerar razonablemente que no existía infracción del Derecho comunitario, [40] al igual que a las consecuencias prácticas de una eventual decisión de no limitar el efecto temporal de la sentencia. [41] Las consecuencias económicas de una sentencia para el Estado miembro no pueden justificar por sí solas dicha limitación. [42]

64. Como indiqué anteriormente, considero que procede interpretar la Directiva en el sentido de que se extiende a una prestación de transporte como la gestionada por el Wrekin District Council. No puede excluirse que una sentencia que refleje dicha interpretación pueda dar lugar a gran número de solicitudes de reembolso referentes a importes relativamente reducidos. Ello pudiera resultar muy laborioso, desde el punto de vista administrativo, para las autoridades. El alcance de esta carga dependerá en gran parte, sin embargo, de las normas nacionales en materia de prueba y prescripción. Aunque me tiente la idea de limitar, de forma menos estricta de lo que lo ha hecho hasta ahora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los efectos *ratione temporis* cuando, de no limitarse los efectos temporales de la sentencia, se derivarían importantes consecuencias administrativas, o una carga excepcional para el sistema jurisdiccional nacional, resulta obligado señalar que en el caso de autos no se han aportado suficientes informaciones al Tribunal de Justicia que hagan pensar que sería necesaria una limitación de los efectos temporales de la sentencia para evitar tales consecuencias importantes.

65. Considero, además, que la interpretación propuesta es compatible tanto con el tenor literal de la Directiva como con la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia. Estimo, en consecuencia, que no se produce una innovación en el ámbito del Derecho comunitario, ni un cambio en la jurisprudencia, que puedan fundamentar una confianza legítima.

66. Ni la Comisión ni ninguna otra Institución comunitaria parecen tampoco haber tenido un comportamiento que justifique una limitación de los efectos en el tiempo de la sentencia. Debe observarse que carece de importancia que la Comisión no haya

36 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de febrero de 1996, Bautiaa y Société française maritime (asuntos acumulados C-197/94 y C-252/94, Rec. p. I-505), apartado 47, y de 6 de julio de 1995, BP Supergaz (C-62/93, Rec. p. I-1883), apartado 39.

37 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 2 de febrero de 1988, Blaizot (24/86, Rec. p. 379); de 17 de mayo de 1990, Barber (C-262/88, Rec. p. I-1889), y de 26 de abril de 1994, Roquette Frères (C-228/92, Rec. p. I-1445).

38 — Véanse, por ejemplo, las sentencias citadas en la nota 37, Blaizot, apartado 28, y Barber, apartado 41.

39 — Véase, por ejemplo, la sentencia Blaizot, antes citada, apartado 31.

40 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, Rec. p. 455), apartados 72 y 73; Blaizot, antes citada (nota 37), apartados 32 y 33; Barber, antes citada (nota 37), apartado 43, y de 16 de julio de 1992, Legros y otros (C-163/90, Rec. p. I-4625), apartados 31, 32 y 33.

41 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Defrenne, antes citada (nota 40), apartado 74, y Blaizot, antes citada (nota 37), apartado 34.

42 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 31 de marzo de 1992, Dansk Denkavit y Poulsen Trading (C-200/90, Rec. p. I-2217), apartados 20, 21 y 22; Richardson, antes citada (nota 11), apartado 37, y Bautiaa y Société française maritime, antes citada (nota 36), apartado 55.

formulado objeciones contra el artículo 93 de la Ley o los regímenes gestionados con arreglo a dicha Ley. [43]

67. En síntesis, opino pues que en el caso de autos no se han aportado elementos que puedan servir de fundamento suficiente para limitar los efectos en el tiempo de la sentencia.

68. Propongo, en consecuencia, que se responda a la tercera cuestión en el sentido de que no procede en el caso de autos limitar los efectos en el tiempo de la sentencia, de forma que puede invocarse también el efecto directo de la Directiva en apoyo de solicitudes relativas a períodos anteriores a la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia cuando procedan de personas que no hayan entablado una acción judicial ni formulado una reclamación equivalente antes de dicha fecha.

## Conclusión

69. Habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por la High Court of Justice, Queen's Bench Division, mediante resolución de 3 de agosto de 1994, de la siguiente forma:

«1) La letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social, debe interpretarse en el sentido de que un régimen legal con arreglo al cual los poderes públicos conceden reducciones a efectos de la utilización por personas de edad avanzada de medios de transporte públicos, está comprendido dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva.

2) La letra a) del apartado 1 del artículo 7 de la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que dicha disposición no se aplica a un régimen relacionado con las prestaciones de transporte, como el gestionado por el Wrekin District Council.

3) No procede en el caso de autos limitar los efectos en el tiempo de la sentencia, de forma que puede invocarse también el efecto directo del apartado 1 del artículo 4 de la citada Directiva en apoyo de una solicitud relativa a períodos anteriores a la fecha de la sentencia, presentada por personas que no hayan entablado una acción judicial ni formulado una reclamación equivalente antes de dicha fecha.»

43 — Véase la sentencia Richardson, antes citada (nota 11), apartado 37.