Ειδικότερα η προώθηση της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου αποτελεί έναν από τους σκοπούς που υπαγόρευσε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, σκοπός ο οποίος, λόγω της γενικότητάς του και της συστηματικής σχέσεώς του με τη δημιουργία της κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εννόμων υποχρεώσεων εις βάρος των κρατών μελών ούτε δικαιωμάτων υπέρ των ατόμων.

κοινοτικού δικαίου του κοινωνικού τομέα. Η υλοποίηση των στόχων αυτών θα είναι πάντως το αποτέλεσμα μιας κοινωνικής πολιτικής, ο προσδιορισμός της οποίας εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές.

Το άρθρο 118 της Συνθήκης δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα, συγχρόνως όμως διευκρινίζει ότι η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να ασκείται στο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών την οποία οργανώνει η Επιτροπή.

2. Ο προγραμματικός χαρακτήρας των κοινωνικών στόχων που διατυπώνει το άρθρο 117 δεν σημαίνει ότι οι στόχοι αυτοί στερούνται παντελώς εννόμων αποτελεσμάτων. Στην πραγματικότητα αποτελούν ουσιώδη στοιχεία, ιδίως για την ερμηνεία άλλων διατάξεων της Συνθήκης και του παράγωγου

Κατά συνέπεια, δεν χωρεί ένδικος έλεγχος ως προς το αν συμβιβάζονται προς τους κοινωνικούς στόχους του άρθρου 117 της Συνθήκης ούτε οι γενικές κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής που καθορίζει κάθε κράτος μέλος ούτε τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει σ' αυτό τον τομέα.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 126/86 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Το *ιστορικό της διαφοράς* όπως προκύπτει από τη Διάταξη περί παραπομπής του Tribunal Central de Trabajo και από τη σχετική δικογραφία είναι τα ακόλουθα:

Ο Fernando Roberto Giménez Zaera, εν ενεργεία δημόσιος υπάλληλος, ελάμβανε από τον Οκτώβριο του 1983 σύνταξη γήρατος του γενικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως για παλαιότερή του απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα.

Ο νόμος της 28ης Δεκεμβρίου 1983 περί εγκρίσεως του κρατικού προϋπολογισμού για το 1984 εισήγαγε το ασυμβίβαστο της εισπράξεως σύνταξης γήρατος του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με την επ' αμοιβή άσκηση καθηκόντων, επαγγέλματος ή δραστηριότητας σε οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία. Το άρθρο 52, παράγραφος 1, του νόμου αυτού ορίζει:

« Η χορήγηση σύνταξης γήρατος των διαφόρων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης είναι ασυμβίβαστη με την επ' αμοιβή άσκηση

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

καθηκόντων, επαγγέλματος ή δραστηριότητας σε δημόσιες υπηρεσίες ή οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Κατά συνέπεια, μόλις αρθεί το εν λόγω ασυμβίβαστο η χορηγηθείσα σύνταξη μπορεί εκ νέου να εισπραχθεί. »

Κατ' εφαρμογή της διάταξης αυτής ο ισπανικός εθνικός φορέας κοινωνικής ασφάλισης αποφάσισε να παύσει την καταβολή της σύνταξης γήρατος του Giménez Zaera.

Ο ενδιαφερόμενος προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον της Magistratura de Trabajo της Σαραγόσας ισχυριζόμενος κυρίως ότι το άρθρο 52 του νόμου περί προϋπολογισμού της 28ης Δεκεμβρίου 1983 είναι αντισυνταγματικό. Η αγωγή του απορρίφθηκε με απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 1985.

Ο ενάγων στην κύρια δίκη άσκησε έφεση ενώπιον του Tribunal Central de Trabajo και προέβαλε τα επιχειρήματα της αγωγής που είχε ασκήσει ενώπιον της Magistratura.

Το τέταρτο τμήμα του Tribunal Central de Trabajo, θεωρώντας ότι για την επίλυση της διαφοράς απαιτείται η ερμηνεία των άρθρων 2, 117 και 118 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και κρίνοντας ότι οφείλει να υποβάλει στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αίτηση εκδόσεως προδικαστικής απόφασης δυνάμει του άρθρου 177, τρίτη παράγραφος, της εν λόγω Συνθήκης, αποφάσισε, με Διάταξη της 21ης Μαρτίου 1986 να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα *προδικαστικά ερωτήματα*:

« 1) Είναι σύμφωνες με το γενικό στόχο ή την αποστολή της προαγωγής της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου οι εθνικές νομοθετικές λύσεις οι οποίες μειώνουν ή χειροτερεύουν την ποσότητα και ποιότητα της προστασίας που έχει αποκτηθεί μέχρι εκείνο το χρόνο σε συγκεκριμένο τομέα του δημόσιου συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως;

2) Οι λύσεις αυτές συμβάλλουν στην πραγματοποίηση του στόχου της βελτιώσεως των όρων διαβιώσεως μέσω της εναρμονίσεώς τους με στόχο την πρόοδο, εφόσον αποτελούν οπισθοδρόμηση σε σχέση με το ύψος των παροχών που προέβλεπαν προηγουμένως ή εφόσον προβλέπουν αυστηρότερες προϋποθέσεις για τη χορήγηση κοινωνικών παροχών οι οποίες μέχρι τότε εξαρτώνταν από λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις;

3) Καταβάλλεται ικανοποιητικά και επαρκώς η προσπάθεια εναρμόνισης των εθνικών δικαίων όταν πολλαπλασιάζονται ή εξακολουθούν να υπάρχουν τέτοιες λύσεις ως προς τις παροχές;

4) Αποτελεί προσπάθεια για την εναρμόνιση η — παρά την κρατούσα πρακτική — ένταξη μιας εσωτερικής νομοθετικής διάταξης σχετικά με την κοινωνική πολιτική στο νόμο περί κρατικού προϋπολογισμού ως μέσο οικονομικής πολιτικής με στόχο τη μείωση των δημόσιων δαπανών σε βάρος των κοινωνικών εκείνων παροχών των οποίων η απόκτηση καθίσταται δυσκολότερη ή μειώνεται η — ποσοτική ή ποιοτική — ωφέλεια;

5) Επιτρέπεται να μεταβληθούν ή να ανασταλούν, στο όνομα της αόριστης έννοιας της *αλληλεγγύης*, οι κοινωνικές λειτουργίες που αναγνωρίζει η κοινοτική έννομη τάξη στη γενική αρχή της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου, στο στόχο της βελτίωσης των όρων διαβιώσεως μέσω της εναρμονίσως με στόχο την πρόοδο, και στις ενέργειες των δημόσιων αρχών που αποσκοπούν στην εναρμόνιση, προκειμένου να πραγματοποιηθεί αυτό που επιδιώκεται από κοινού με όλους αυτούς τους σκοπούς; »

Η Διάταξη του τετάρτου τμήματος του Tribunal Central de Trabajo πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου τις 26 Μαΐου 1986.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν:

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Enrico Traversa και Fernando López de Rego, μέλη της νομικής της υπηρεσίας, στις 15 Σεπτεμβρίου 1986·

— το Ηνωμένο Βασίλειο, εκπροσωπούμενο από τον H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, στις 19 Σεπτεμβρίου 1986·

— ο Fernando Roberto Giménez Zaera, ενάγων της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενος από τον Fernando Giménez Condón, δικηγόρο Σαραγόσας, στις 24 Σεπτεμβρίου 1986, και

— το Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον Fernando Mansito Caballero, γενικό διευθυντή για νομικά και θεσμικά κοινοτικά θέματα, επικουρούμενο από τον Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, νομικό σύμβουλο του κράτους για το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τον Blas Oliet Palá, προϊστάμενο της νομικής υπηρεσίας του Instituto Nacional de la Seguridad Social, και τον Miguel Fuertes Suárez, τεχνικό σύμβουλο της γενικής διευθύνσεως νομικών και θεσμικών κοινοτικών θεμάτων στις 25 Σεπτεμβρίου 1986.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων και, σύμφωνα με το άρθρο 95, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας, ανέθεσε την υπόθεση στο έκτο τμήμα.

II — Εκτιμήσεις του εθνικού δικαστηρίου

Στο μακροσκελές σκεπτικό της Διάταξης περί παραπομπής, το εθνικό δικαστήριο διατυπώνει τις δικές του απόψεις ως προς την έννοια των κανόνων του κοινοτικού δικαίου των οποίων ζητείται η ερμηνεία στο πλαίσιο της κύριας δίκης.

Κατά το Tribunal Central de Trabajo, το προαναφερθέν άρθρο 52 του νόμου περί προϋπολογισμού, απαγορεύοντας τη σώρευση των εισοδημάτων από την άσκηση καθηκόντων σε δημόσια υπηρεσία με σύνταξη γήρατος του γενικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, εισήγαγε ένα όριο που δεν υπήρχε στην προγενέστερη νομοθεσία, το οποίο είναι ασυμβίβαστο, αφενός, με το στόχο του άρθρου 2 της Συνθήκης ΕΟΚ, δηλαδή της ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου και, αφετέρου, με την αρχή της βελτιώσεως των συνθηκών διαβιώσεως των εργαζομένων που θέτει το άρθρο 117, που αποτελούν στόχους τους οποίους επεκτείνει και στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως το άρθρο 118.

Το εθνικό δικαστήριο φρονεί πράγματι ότι η απαγόρευση στα κράτη μέλη να μειώσουν το βαθμό κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων απορρέει από το γράμμα της πρώτης παραγράφου του άρθρου 117. Με την υπογραφή της Συνθήκης τα κράτη μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση να βελτιώσουν τις συνθήκες διαβιώσεως των εργαζομένων, η βελτίωση δε αυτή αποτελεί έναν από τους υποχρεωτικούς στόχους της κοινοτικής κοινωνικής ανάπτυξης και επομένως οι ποιοτικές βελτιώσεις ή οι ποσοτικές αυξήσεις των δικαιωμάτων που κατοχυρώνουν σε κάποια δεδομένη στιγμή υπέρ των δικαιούχων τα κρατικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν αμετάκλητες κατακτήσεις.

Κατά το εθνικό δικαστήριο η εναρμόνιση των όρων διαβιώσεως και εργασίας που προβλέπει το άρθρο 117 πρέπει να γίνεται πάντα « με

στόχο την πρόοδο » και ποτέ με τη μείωση του επιπέδου προστασίας· η εναρμόνιση των κοινωνικών συστημάτων και η προσέγγιση των νομοθεσιών πρέπει να είναι το αποτέλεσμα κάποιας διαδικασίας βελτιώσεως και όχι οπισθοδρομήσεως. Απαγορεύονται επομένως τα εθνικά μέτρα που έχουν αποτελέσματα συνιστώντα οπισθοδρόμηση καθόσον αντιβαίνουν σ' αυτή τη διαδικασία εναρμονίσεως με στόχο την πρόοδο.

Το Tribunal Central de Trabajo αναφέρει ότι η απάντηση που αρμόζει στα υποβαλλόμενα ερωτήματα απορρέει από ορισμένες αρχές οι οποίες, κατά την άποψή του, εντάσσονται στην « κοινοτική έννομη τάξη » που αποτελεί αναγκαστικό δίκαιο. Μεταξύ των αρχών αυτών είναι και η υποχρέωση κατοχυρώσεως του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων πριν και μετά τη συνταξιοδότηση, ο άρρηκτος σύνδεσμος μεταξύ της οικονομικής και της κοινωνικής προόδου καθώς και μια τρίτη αρχή, η αρχή ότι καμιά δράση στον τομέα της οικονομικής πολιτικής δεν δικαιολογείται αν δεν επιδιώκει συγχρόνως και στόχο κοινωνικής πολιτικής.

Όσον αφορά το αντικείμενο του πέμπτου ερωτήματος, το εθνικό δικαστήριο φρονεί ότι η αρχή της αλληλεγγύης στην οποία παραπέμπει η εθνική ρύθμιση για να δικαιολογήσει αυτό που, κατά την άποψη του εθνικού δικαστηρίου, αποτελεί « οπισθοδρόμηση στην κατανομή των κοινωνικών πλεονεκτημάτων » δεν μπορεί να υπερισχύσει της απαγορεύσεως της οπισθοδρομήσεως στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης η οποία απορρέει από τις αρχές που θέτουν οι προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης.

III — Γραπτές παρατηρήσεις

1. Η *Επιτροπή* προτείνει να αναδιατυπωθούν το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα στο εξής μόνο ερώτημα:

« Η απαγόρευση από εθνικές νομοθεσίες της σωρεύσεως σύνταξης γήρατος με αποδοχές δημοσίου υπαλλήλου προσκρούει στα άρθρα 2, 117 και 118 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας; »

Η Επιτροπή προτείνει αρνητική απάντηση σ' αυτό το ερώτημα με βάση τα ακόλουθα επιχειρήματα:

α) Ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 222 της Συνθήκης ΕΟΚ

Κατά την Επιτροπή, από το κριτήριο που υιοθέτησε η Συνθήκη όσον αφορά το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη συνάγεται κατ' αναλογία η εξής απάντηση στο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου: « η Συνθήκη της Ρώμης δεν προδικάζει το καθεστώς του ασυμβιβάστου των πηγών εισοδήματος στα κράτη μέλη ».

β) Οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 12 του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και τα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας ορίζει ρητά ότι έχουν εφαρμογή οι εθνικοί κανόνες περί μειώσεως, αναστολής ή καταργήσεως σε περίπτωση σωρεύσεως παροχής με άλλες παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως ή με άλλα εισοδήματα.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, αφού ο κοινοτικός νομοθέτης θέσπισε ρητούς κανόνες προς αποφυγή της σωρεύσεως πηγών εισοδήματος στην περίπτωση των διακινούμενων εργαζομένων που λόγω αυτής της ιδιότητας χρήζουν μεγαλύτερης κοινωνικής προστασίας, θα πρέπει να υποτεθεί κατά μείζονα λόγο ότι οι εθνικοί κανόνες που θεσπίζουν την ίδια απαγόρευση για τους μη διακινούμενους δημόσιους υπαλλήλους ή τους εργαζόμενους συνάδουν προς το κοινοτικό δίκαιο.

γ) Τα άρθρα 2 και 117 της Συνθήκης έχουν ουσιαστικά προγραμματικό χαρακτήρα

Κατά την Επιτροπή, από το γράμμα των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι, καίτοι πρόκειται για διατάξεις του θετικού δικαίου, έχουν μόνο ισχύ κατευθυντήριας γραμμής ή προγράμματος, όπως και οι διατάξεις που περιέχονται στο προοίμιο, ο χαρακτήρας δε αυτός έχει επιβεβαιωθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου, και δη με την απόφαση της 15ης Ιουνίου 1978 (Defrenne, 149/77, Rec. 1978, σ. 1365, σκέψεις 19 και 31).

δ) Το περιεχόμενο του άρθρου 118, η πρώτη παράγραφος του οποίου έχει προγραμματικό χαρακτήρα ενώ η δεύτερη και η τρίτη ιδρύουν υποχρεώσεις μόνο εις βάρος της Επιτροπής, επιπλέον δε δεν ενδιαφέρουν άμεσα το εν προκειμένω πρόβλημα.

Όσον αφορά το τέταρτο ερώτημα με το οποίο το εθνικό δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αν συμβιβάζεται προς την κοινοτική τάξη η μέθοδος που ακολούθησε ο ισπανός νομοθέτης, ο οποίος περιέλαβε τον κανόνα περί απαγορεύσεως της σωρεύσεως ορισμένων πηγών εισοδήματος στο νόμο περί προϋπολογισμού, η Επιτροπή φρονεί ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν επεμβαίνει στη θεσμική διάρθρωση των εννόμων τάξεων των κρατών μελών και ότι από τα άρθρα 2, 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν προκύπτει ότι ορισμένοι τομείς πρέπει να ρυθμίζονται, στο εθνικό επίπεδο, από τη μία ή την άλλη κατηγορία διατάξεων του εσωτερικού δικαίου.

2. Οι παρατηρήσεις του *Ηνωμένου Βασιλείου* συνοψίζονται ως εξής.

Τα άρθρα 2, 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ ούτε απαγορεύουν στα κράτη μέλη να μειώνουν το επίπεδο των παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως που προβλέπονται κατά το χρόνο της ενάρξεως της ισχύος των κανόνων της Συνθήκης στο κράτος μέλος ούτε τα υποχρεώνουν να επιταχύνουν την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων μέσω της εθνικής νομοθεσίας ή «να εναρμονίσουν» με στόχο την πρόοδο, μέσω των εθνικών διατάξεων, το ύψος των παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως. Κατά την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου, από το κείμενο της Συνθήκης ΕΟΚ δεν συνάγεται κανένας κανόνας που να δεσμεύει τα κράτη μέλη της Κοινότητας κατά την έννοια των προδικαστικών ερωτημάτων του εθνικού δικαστηρίου.

Η βελτίωση και η εναρμόνιση που επιθυμούν τα κράτη μέλη θα πραγματοποιηθεί όχι μέσω υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 117, αλλά με την εφαρμογή άλλων διατάξεων της Συνθήκης και την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, που συνεπάγεται κατ' ανάγκη την έκδοση νομικών πράξεων από το Συμβούλιο.

Η υποχρέωση που επιβάλλει στο Συμβούλιο το άρθρο 51 της Συνθήκης, όσον αφορά τα προς θέσπιση μέτρα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης προκειμένου να κατοχυρωθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, αφορά μόνο το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών αλλά καμία διάταξη της Συνθήκης δεν παρέχει στην Κοινότητα την εξουσία να προσδιορίζει την έκταση των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών μελών ούτε το επίπεδο στο οποίο πρέπει να χορηγούνται ή να διατηρούνται οι παροχές.

Σχετικά με το άρθρο 118, το Ηνωμένο Βασίλειο φρονεί ότι επιβάλλει υποχρεώσεις μόνο στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και όχι στα κράτη μέλη.

Το συμπέρασμα του Ηνωμένου Βασιλείου είναι ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι κακώς διατυπωμένα και ότι οι αρμόζουσες απαντήσεις είναι οι εξής:

« 1) Τα άρθρα 2, 117 και 118 δεν επιβάλλουν ως γενικό στόχο ή καθήκον την προώθηση της επιταχυνόμενης βελτίωσης των συνθηκών διαβιώσεως, που δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν εθνικούς νόμους που μειώνουν ή θίγουν ποσοτικώς και ποιοτικώς το επιτευχθέν μέχρι στιγμής επίπεδο προστασίας σε ειδικό τομέα του οικείου κρατικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως.

2) Τα άρθρα 2, 117 και 118 δεν επιβάλλουν στα κράτη μέλη το " σκοπό να βελτιώνουν τις συνθήκες διαβιώσεως μέσω της εναρμονίσεως προς τα άνω " γι' αυτό το λόγο δεν τίθεται το ζήτημα της συμμετοχής τους στην επίτευξη του στόχου αυτού.

3) έως 5) Οι απαντήσεις που, κατά την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου αρμόζουν στα ερωτήματα 1 και 2 καθιστούν περιττή την απάντηση στα ερωτήματα αυτά. »

3. Ο *ενάγων στην κύρια δίκη* φρονεί ότι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου επί του ισπανικού εσωτερικού δικαίου συνεπάγεται την ακυρότητα των προγενεστέρων της προσχωρήσεως εθνικών διατάξεων που δεν συμβιβάζονται με τους κοινοτικούς κανόνες. Για το λόγο αυτό είναι ανάγκη να προσδιοριστεί αν το άρθρο 52, παράγραφος 1, του νόμου περί κρατικού προϋπολογισμού της 27ης Δεκεμβρίου 1983 συνιστά παράβαση των άρθρων 2, 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ, πράγμα που απαιτεί την ερμηνεία από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων νομικών εννοιών που δεν έχουν διευκρινιστεί, όπως η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και η εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης με στόχο την πρόοδο.

Η εν λόγω διάταξη του νόμου περί προϋπολογισμού, καίτοι ρητώς αποβλέπει στην εξίσωση, έχει ως αποτέλεσμα ότι θίγει υποκειμενικά δικαιώματα που έχουν κτηθεί σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία, αυτό δε την καθιστά ασυμβίβαστη προς τους στόχους των εν λόγω διατάξεων του κοινοτικού δικαίου.

4. Το *Βασίλειο της Ισπανίας* υπογραμμίζει, πρώτον, ότι τα άρθρα 2, 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν προδήλως προγραμματικό χαρακτήρα και στερούνται αμέσου αποτελέσματος, κατά συνέπεια δε δεν έχουν εφαρμογή στις έννομες σχέσεις μεταξύ των ατόμων και των κρατών. Το Βασίλειο της Ισπανίας επικαλείται σχετικά την προαναφερθείσα απόφαση Defrenne.

Δεύτερον, το Βασίλειο της Ισπανίας τονίζει τον προβληματικό χαρακτήρα της αρχής της μη οπισθοδρομήσεως και τη δυσκολία να εξεταστεί, στο πλαίσιο συγκεκριμένων διαφορών, το κατά πόσο έχει « οπισθοδρομικό χαρακτήρα » ένα μέτρο, η επίδραση του οποίου δεν μπορεί να εκτιμηθεί παρά μόνο με προοπτική ολόκληρη την κοινωνική πολιτική. Το Βασίλειο της Ισπανίας υπογραμμίζει ότι το Δικαστήριο, χρησιμοποιώντας παρόμοια επιχειρήματα, έκρινε με την απόφαση της 10ης Μαΐου 1960 (Barbara Erzbergbau και λοιποί, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 3 έως 18, 25 και 26/58, Rec. 1960, σ. 367) ότι το γεγονός και μόνο ότι ορισμένες εθνικές αποφάσεις κινδυνεύουν να καταλήξουν σε προσωρινή μείωση των θέσεων εργασίας και σε κλεισίματα επιχειρήσεων δεν τις καθιστά ασυμβίβαστες προς τα άρθρα 2 και 3 της Συνθήκης ΕΚΑΧ και ότι τα μέτρα αυτά επιβάλλονται προκειμένου να μπορέσει η κοινή αγορά να επιτύχει τους επιδιωκόμενους στόχους διότι ενισχύουν την ικανότητα αντιστάσεώς της σε περιόδους κρίσεως. Εν πάση περιπτώσει, κατά την άποψη του Βασιλείου της Ισπανίας, από τα άρθρα 2, 117 και 118 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν συνάγεται καμιά αρχή που να απαγορεύει την οπισθοδρόμηση στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης ούτε άλλη υποχρέωση εις βάρος των κρατών μελών εκτός αυτών που τίθενται ρητώς και σαφώς με τις διατάξεις της Συνθήκης και με άλλα κοινοτικά κανονιστικά κείμενα.

Τρίτον, το Βασίλειο της Ισπανίας παρατηρεί ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή ratione temporis στα πραγματικά περιστατικά που αποτελούν το ιστορικό της διαφοράς στην κύρια δίκη, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη διοικητική απόφαση εκδόθηκε στις 20 Φεβρουαρίου 1985 ενώ η Ισπανία προσχώρησε στις Κοινότητες την 1η Ιανουαρίου 1986 πράγμα που στερεί κάθε σημασίας, για την επίλυση της διαφοράς, την αίτηση ερμηνείας που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο. Εξάλλου, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι τα άρθρα της Συνθήκης των οποίων ζητείται η ερμηνεία θεσπίζουν και μάλιστα με άμεσο αποτέλεσμα την αρχή ότι απαγορεύεται κάθε οπισθοδρόμηση στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, η υποτιθέμενη αυτή αρχή, ακριβώς λόγω της φύσεώς της ως κανόνα statu quo, δεν έχει εφαρμογή σε κανονιστικές τροποποιήσεις προγενέστερες της θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης στην Ισπανία.

Το Βασίλειο της Ισπανίας αμφισβητεί εξάλλου ότι το μέτρο που θεσπίζεται με το άρθρο 52, παράγραφος 1, του νόμου περί προϋπολογισμού συνιστά νέο μέτρο υπό τη στενή έννοια του όρου και ότι μπορεί να χαρακτηριστεί ως « οπισθοδρομικό » και αντίθετο προς τις αρχές των άρθρων 2 και 177 της Συνθήκης της Ρώμης.

Τέλος, όσον αφορά την επίκληση από τον ισπανό νομοθέτη της αρχής της αλληλεγγύης καθώς και το ότι η εθνική διάταξη για την οποία αμφισβητείται αν συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο περιελήφθη στο νόμο περί κρατικού προϋπολογισμού, το Βασίλειο της Ισπανίας φρονεί ότι πρόκειται για ζητήματα τελείως ξένα προς το κοινοτικό σύστημα που αφορούν μόνο ενδεχόμενα τεχνικά ελαττώματα ενός εσωτερικού νόμου.

Το συμπέρασμα του Βασιλείου της Ισπανίας είναι ότι, αφού τα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunal Central de Trabajo παρίστανται άνευ σημασίας για την επίλυση της κύριας διαφοράς, παρέλκει η επίλυσή τους από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο εν πάση περιπτώσει πρέπει να διαπιστώσει τον καθαρά προγραμματικό χαρακτήρα των άρθρων, των οποίων ζητείται η ερμηνεία ή, ενδεχομένως, το ανεφάρμοστο ratione temporis της αρχής περί απαγορεύσεως κάθε οπισθοδρόμησης.

Αν πάντως το Δικαστήριο κρίνει σκόπιμο να αποφανθεί με ακρίβεια επί των υποβληθέντων ερωτημάτων, το Βασίλειο της Ισπανίας προτείνει τις ακόλουθες απαντήσεις:

« 1) Οι εθνικές νομοθετικές λύσεις, εξεταζόμενες χωριστά, δεν μειώνουν την ποσότητα ούτε, καθεαυτές, την ποιότητα της προστασίας που παρέχεται σε κάποια δεδομένη στιγμή, και κατά συνέπεια, δεν αντιβαίνουν στο γενικό στόχο ή την αποστολή της προαγωγής της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου, διότι το βιοτικό επίπεδο εκτιμάται, εφόσον απαιτείται, στο πλαίσιο του συνόλου των κοινοτικών μέτρων που έχουν θεσπιστεί.

2) Ο οπισθοδρομικός χαρακτήρας των εθνικών μέτρων από τη σκοπιά των άρθρων 2 και 117 της Συνθήκης της Ρώμης μπορεί να εκτιμηθεί μόνο με γενικά κριτήρια και επομένως είναι δυνατό — για λόγους κοινωνικής εναρμονίσεως και ισορροπίας — να μεταβληθούν οι ατομικές συνθήκες και καταστάσεις χωρίς αυτό να αντιβαίνει στο στόχο της βελτιώσεως των όρων διαβιώσεως μέσω της εξισώσεως με στόχο την πρόοδο.

3) Η εναρμόνιση των εθνικών δικαίων στον κοινωνικό τομέα δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνο μέσω των ειδικών διαδικασιών που προβλέπει η Συνθήκη της Ρώμης.

4) Το ότι ένα συγκεκριμένο μέτρο θεσπίζεται στο πλαίσιο νόμου περί προϋπολογισμού δεν θίγει καθόλου την ενδεχόμενη δράση εναρμονίσεως η οποία κρίνεται εν πάση περιπτώσει από το συγκεκριμένο περιεχόμενο του μέτρου και όχι από τη χρησιμοποιούμενη νομοθετική τεχνική.

5) Σχετικά με την απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να σημειωθεί ότι οι εθνικές νομοθετικές λύσεις χωριστά εξεταζόμενες δεν τροποποιούν ή δεν στερούν αποτελέσματος την κοινωνική λειτουργία που αναγνωρίζει η κοινοτική έννομη τάξη στη γενική αρχή της επιταχυνόμενης ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου, στη βελτίωση των όρων διαβιώσεως με την εναρμόνισή τους με στόχο την πρόοδο και στην ενόψει της εναρμονίσεως δράση των δημοσίων αρχών, μπορούν μάλιστα να στηρίζονται στην έννοια της αλληλεγγύης χωρίς να θίγουν τις εν λόγω αρχές. »

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής