SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
29 de septiembre de 1987 *

En el asunto 126/86,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Fernando Roberto Giménez Zaera

e

Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 2, 117 y 118 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. C. Kakouris, Presidente de Sala; T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini
Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Fernando Giménez Zaera, parte demandante en el litigio principal, en la fase escrita del procedimiento, por el Sr. Fernando Roberto Giménez Condón, Abogado del colegio de Zaragoza;

— en nombre del Reino Unido, en la fase escrita del procedimiento, por el Sr. H. R. L. Purse, Agente del Gobierno;

* Lengua de procedimiento: español.

— en nombre del Reino de España, en la fase escrita del procedimiento, por el Sr. Fernando Mansito Caballero, Agente del Gobierno, y en la vista, por los Sres. Javier Conde de Saro, Agente del Gobierno, y Ramiro Sánchez de Lerín, Abogado del Estado;

— en nombre de la Comisión, en la fase escrita del procedimiento, por el Sr. Enrico Traversa y el Sr. Fernando López de Rego, en calidad de Agentes, y en la vista, por el Sr. Gregorio Garzón, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 17 de marzo de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de junio de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante auto de 21 de marzo de 1986, recibido en el Tribunal de Justicia el 26 de mayo de 1986, el Tribunal Central de Trabajo planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cinco cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 2, 117 y 118 del Tratado CEE.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Fernando Roberto Giménez Zaera y el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social españoles en relación con la decisión de suspender el pago de la pensión de jubilación del régimen general de la Seguridad Social que el interesado, funcionario en activo, cobraba en virtud del empleo que había ocupado anteriormente en el sector privado.

3 Dicha decisión fue adoptada en aplicación del artículo 52, apartado 1, de la Ley española de 28 de diciembre de 1983 que aprobó los presupuestos del Estado para 1984, disposición que estableció la incompatibilidad de la percepción de una pensión de jubilación del régimen de la Seguridad Social con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en cualquier administración pública.

4 Desestimada su demanda por la Magistratura de Trabajo de Zaragoza, el interesado interpuso recurso ante el Tribunal Central de Trabajo, el cual, estimando necesaria, para resolver el litigio, una interpretación de los artículos 2, 117 y 118 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, decidió suscitar ante el Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Cumplen el objetivo general o la misión de promover el aumento acelerado del nivel de vida, las soluciones legislativas nacionales que disminuyan o degraden la cantidad y calidad de protección adquirida hasta ese momento en un concreto aspecto de la eficacia del régimen público de Seguridad Social?

»2) ¿Se contribuye al propósito de mejorar las condiciones de vida a través de la igualación en el progreso, cuando estas soluciones son regresivas, en relación con la dosis de beneficios que antes reconocían, o agravan —endureciéndolas— las condiciones preceptuadas para tener acceso a prestaciones sociales que hasta entonces dependían de requisitos menos exigentes?

»3) ¿Se consuma satisfactoria y adecuadamente el esfuerzo armonizador de los derechos nacionales con la proliferación o subsistencia de soluciones logísticas semejantes?

»4) ¿Constituye acción armonizadora la colocación sistemática de una norma legislativa nacional sobre política social dentro de la Ley de presupuestos del Estado, como arbitrio de política económica dirigido a aminorar el gasto público con cargo al volumen de aquellas prestaciones sociales cuya adquisición se torna más difícil o cuya utilidad —cuantitativa o cualitativa— se ve disminuida?

»5) ¿Cabe modificar o suspender, en nombre del concepto indeterminado de *solidaridad*, las funciones sociales que el ordenamiento jurídico comunitario atribuye al principio general de elevación acelerada del nivel de vida, a la finalidad de mejora de condiciones de vida por medio de la igualación en el progreso y a la acción armonizadora de los poderes públicos, con el designio que tales objetivos comparten?»

5 En relación con los antecedentes del litigio principal, la motivación del auto de remisión, las observaciones escritas presentadas y el desarrollo del procedimiento, la Sala se remite al informe para la vista.

6 El Gobierno español ha propuesto al Tribunal, a título principal, que no se pronuncie sobre las cuestiones planteadas, por no ser pertinentes para la solución del litigio. Ha señalado, por una parte, que los hechos litigiosos son anteriores a la entrada en vigor para España del Tratado, el cual no puede tener efectos retroactivos y, por otra parte, que, siendo la medida legislativa criticada por el órgano jurisdiccional nacional igualmente anterior a la adhesión de España a la Comunidad, tal medida no puede quedar afectada por ninguna obligación de «standstill» derivada del Derecho comunitario.

7 A este respecto, sin que sea necesario entrar a examinar la cuestión de los efectos en el tiempo de las normas comunitarias, que no ha sido planteada por el Tribunal Central de Trabajo, basta con recordar la jurisprudencia constante de este Tribunal de Justicia, según la cual, en el sistema del artículo 177 del Tratado, corresponde al juez nacional apreciar, en relación con los hechos del asunto, la necesidad de una decisión prejudicial para emitir su fallo.

8 Sin embargo, en lo que respecta a la cuarta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional, que se refiere a la compatibilidad de determinada técnica legislativa con los imperativos de armonización comunitaria, hay que señalar que la armonización de las legislaciones nacionales prevista por el Tratado no tiene por objeto las técnicas legislativas y que, por consiguiente, no procede calificar con arreglo al Derecho comunitario una técnica legislativa concreta, como la descrita en el auto de remisión.

9 Las demás cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional están esencialmente dirigidas a determinar si los artículos 2, 117 y 118 del Tratado se oponen a la introducción por una legislación nacional de una prohibición de acumulación de una pensión de jubilación con una remuneración de funcionario que implique una reducción de los ingresos de los afectados.

10 El artículo 2 del Tratado describe la misión de la Comunidad Económica Europea. Los objetivos enunciados por esta disposición están vinculados a la existencia y al funcionamiento de la Comunidad; su realización debe ser resultado del establecimiento del mercado común y de la progresiva aproximación de las políticas econó-

micas de los Estados miembros, que son también objetivos cuya puesta en práctica constituye el objeto esencial del Tratado.

11 Por lo que se refiere más particularmente a la promoción de una elevación acelerada del nivel de vida, procede pues poner de manifiesto que se trata de un objetivo inspirador de la creación de la Comunidad Económica Europea que, por su carácter general y por su vinculación sistemática al establecimiento del mercado común y a la progresiva aproximación de las políticas económicas, no puede producir el efecto de crear obligaciones jurídicas a cargo de los Estados miembros ni derechos subjetivos a favor de los particulares.

12 Los artículos 117 y 118 del Tratado figuran en el capítulo I, dedicado a las disposiciones sociales, del título III, relativo a la política social de la Comunidad.

13 El artículo 117 establece, en su párrafo 1, la necesidad de que los Estados miembros promuevan la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso. A tenor del párrafo 2, dicha evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos por el Tratado y de la aproximación de las disposiciones nacionales. Este Tribunal ha señalado en numerosas ocasiones (en particular en las sentencias de 15 de junio de 1978, Defrenne, 149/77, Rec. 1978, p. 1365, y de 13 de mayo de 1986, Bilka, 170/84, Rec. 1986, pp. 1607, 1620), el carácter esencialmente programático de esta disposición.

14 El carácter programático de los objetivos sociales enunciados por el artículo 117 no implica que carezcan de todo efecto jurídico. En realidad constituyen elementos importantes, especialmente para la interpretación de otras disposiciones del Tratado y del Derecho comunitario derivado en el ámbito social. Sin embargo, la realización de estos objetivos debe ser resultado de una política social cuya definición corresponde a las autoridades competentes.

15 El artículo 118 del Tratado confiere a la Comisión, en su párrafo 1, la «misión [de] promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social». El párrafo 2 prevé que a tal fin la Comisión actuará en estrecho contacto

con los Estados miembros mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas.

16 Como ha afirmado recientemente este Tribunal (sentencia de 9 de julio de 1987, Alemania y otros contra Comisión, 281, 283 a 285 y 287/85, Rec. 1987, p. 3203), esta disposición respeta la competencia de los Estados miembros en el ámbito social, siempre que éste no esté incluido en alguno de los ámbitos regulados por otras disposiciones del Tratado como, por ejemplo, las relativas a la libre circulación de los trabajadores, a la política agrícola común o a la política común de transportes, sin dejar de precisar no obstante que esta competencia debe ejercerse en el marco de una cooperación entre los Estados miembros, cuya organización ha de asegurar la Comisión.

17 Por consiguiente, ni las orientaciones generales de la política social definida por cada Estado miembro ni medidas particulares como la contemplada por el auto de remisión pueden ser objeto de control jurisdiccional respecto a su conformidad con los objetivos sociales enunciados en el artículo 117 del Tratado.

18 Procede pues responder al órgano jurisdiccional nacional que ni el artículo 2 ni los artículos 117 y 118 del Tratado CEE se oponen a la introducción por una legislación nacional de una prohibición de acumulación de una pensión de jubilación con una remuneración de funcionario que implique una reducción de los ingresos de los afectados.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal Central de Trabajo mediante auto de 21 de marzo de 1986, declara:

Ni el artículo 2 ni los artículos 117 y 118 del Tratado CEE se oponen a la introducción por una legislación nacional de una prohibición de acumulación de una pensión de jubilación con una remuneración de funcionario que implique una reducción de ingresos de los afectados.

Kakouris Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de septiembre de 1987.

El Secretario
P. Heim

El Presidente de la Sala Sexta
C. Kakouris