puesta en práctica constituye el objeto esencial del Tratado.

Por lo que se refiere más particularmente a la promoción de una elevación acelerada del nivel de vida, 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 aproximación progresiva de las medidas económicas, no puede producir el efecto de crear obligaciones jurídicas a cargo de los Estados miembros ni derechos subjetivos en favor de los particulares.

2. El carácter programático de los objetivos sociales enunciados por el artículo 117 del Tratado no implica que carezcan de todo efecto jurídico. En realidad, constituyen elementos importantes 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.

El artículo 118 del Tratado respeta la competencia de los Estados miembros en materia social, pero señalando sin embargo que esta competencia debe ejercerse en el marco de una cooperación entre los Estados miembros, cuya organización asegura la Comisión.

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

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 126/86 *

I. Hechos y procedimiento

Del auto del Tribunal Central de Trabajo por el que formula la cuestión prejudicial y del expediente anejo al mismo resultan los siguientes *antecedentes del litigio*:

El Sr. Fernando Roberto Giménez Zaera, funcionario en activo, percibía desde octubre de 1983 una pensión de jubilación del régimen general de la Seguridad Social en virtud de su anterior trabajo en el sector privado.

La Ley de 28 de diciembre de 1983, que aprobó los presupuestos del Estado para 1984, estableció la incompatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social y el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en cualquier administración pública. El artículo 52, apartado 1, dispone:

«La percepción de la pensión de jubilación de los distintos regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será incom-

* Lengua de procedimiento: español.

patible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en cualesquiera administraciones públicas y organismos constitucionales. Consecuentemente, acabada la situación de incompatibilidad descrita, se rehabilitará la percepción de la pensión reconocida.»

En aplicación de esta disposición el Instituto Nacional de la Seguridad Social resolvió suspender el abono de la pensión de jubilación del Sr. Giménez Zaera.

Contra esta resolución el interesado recurrió ante la Magistratura de Trabajo de Zaragoza invocando, fundamentalmente, la inconstitucionalidad del artículo 52 de la Ley de presupuestos de 28 de diciembre de 1983. La demanda fue desestimada por sentencia de 6 de septiembre de 1985.

Contra esta sentencia el demandante en el litigio principal interpuso recurso ante el Tribunal Central de Trabajo, reproduciendo los mismos argumentos que en la demanda ante la Magistratura.

La Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo, estimando necesaria para resolver el litigio una interpretación de los artículos 2, 117 y 118 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y considerándose obligada a plantear cuestión prejudicial en virtud del artículo 177, párrafo 3, del mismo Tratado, decidió por auto de 21 de marzo de 1986 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 esas 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?»

El auto de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de mayo de 1986.

De acuerdo con el artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, se han presentado observaciones escritas:

— por la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Enrico Traversa y Fernando López de Rego, miembros de su servicio jurídico, en calidad de agentes, el 15 de septiembre de 1986;

— por el Reino Unido, representado por su agente, Sr. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, el 19 de septiembre de 1986;

— por el Sr. Fernando Roberto Giménez Zaera, parte demandante en el litigio principal, representado por el Sr. Fernando Roberto Giménez Condón, abogado inscrito en el Colegio de Zaragoza, el 24 de septiembre de 1986, y

— por el Reino de España, representado por el Sr. Fernando Mansito Caballero, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, en calidad de agente, asistido por los Sres. Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, Letrado del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; Blas Oliet Palá, Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y Miguel Fuertes Suárez, Consejero Técnico en la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, el 25 de septiembre de 1986.

Visto el informe del Juez Ponente, y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin diligencias probatorias previas y, conforme al artículo 95, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, remitió el asunto a la Sala Sexta.

II. Consideraciones del órgano jurisdiccional nacional

El auto de remisión contiene una amplia motivación en la que el tribunal nacional formula su propia apreciación con respecto a la significación de las normas de Derecho comunitario cuya interpretación solicita en relación con el litigio principal.

Según el Tribunal Central de Trabajo, el artículo 52 de la Ley de presupuestos, antes citado, al prohibir la acumulación de los ingresos derivados del ejercicio de la función pública con las prestaciones constitutivas de una pensión de jubilación del régimen general de la Seguridad Social, introduce una limitación inexistente en la legislación anterior que resulta incompatible, por una parte, con el objetivo de elevación del nivel de vida enunciado en el artículo 2 del Tratado CEE y, por otra, con el principio de mejora de las condiciones de vida de los trabajadores consagrado por el artículo 117, objetivos que el artículo 118 del Tratado hace extensivos al campo de la seguridad social.

El tribunal nacional estima, en efecto, que de la formulación del párrafo 1 del artículo 117 se deriva la prohibición para los Estados miembros de disminuir el grado de protección social de los trabajadores. Al firmar el Tratado, los Estados miembros se han comprometido a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores como uno de los objetivos obligatorios de la evolución social comunitaria y, por tanto, las mejoras o ampliaciones cuantitativas y cualitativas de los derechos que un régimen público de seguridad social garantiza a sus beneficiarios en un momento determinado son adquisiciones irreversibles.

Según el órgano jurisdiccional nacional, la equiparación de las condiciones de vida y de trabajo prevista en el artículo 117 deberá

realizarse siempre «por la vía del progreso» y nunca mediante una reducción del nivel de protección; la armonización de los sistemas sociales y la aproximación de las legislaciones deberán ser resultado de un proceso de mejora y no de empeoramiento. Las medidas nacionales de consecuencias regresivas quedan por tanto prohibidas en cuanto contrarias a este proceso de armonización en sentido ascendente.

El Tribunal Central de Trabajo afirma que la respuesta a dar a las cuestiones que plantea se deriva de determinados principios que en su opinión forman parte de un «orden público comunitario» caracterizado por su naturaleza de Derecho necesario. Entre estos principios se incluye la exigencia de garantizar la continuidad del nivel de vida de los trabajadores antes y después de su jubilación, la interacción indisociable del progreso económico y del progreso social, y un tercer principio según el cual cualquier acción en materia de política económica sólo se justifica si cumple al mismo tiempo una finalidad de política social.

En relación con el objeto de la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional considera que el principio de solidaridad invocado en la reglamentación nacional como justificación de lo que, en su opinión, es «una distribución regresiva de los beneficios sociales» no puede prevalecer sobre la exigencia de irregresividad en materia de seguridad social que se desprende de los principios consagrados por los preceptos del Tratado anteriormente citados.

III. Observaciones escritas

1. La *Comisión* propone agrupar las cuestiones primera, segunda, tercera y quinta en una sola formulada del siguiente modo:

«¿Se oponen los artículos 2, 117 y 118 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea a la posibilidad de normas nacionales prohibitorias de la acumulación de pensiones de jubilación y sueldos de funcionario?»

La Comisión propone una respuesta negativa a esta pregunta sobre la base de los siguientes argumentos:

a) Aplicación analógica del artículo 222 del Tratado CEE

Según la Comisión, del criterio que el Tratado sigue en cuanto al régimen de la propiedad en los Estados miembros podría deducirse por analogía una respuesta a la pregunta del juez nacional en los siguientes términos: «El Tratado de Roma no prejuzga en modo alguno el régimen de incompatibilidad de fuentes de ingresos en los Estados miembros.»

b) El artículo 12 del Reglamento nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, reconoce expresamente en sus apartados 2 y 3 la aplicabilidad de las normas nacionales de reducción, suspensión o supresión en caso de acumulación de una prestación con otras prestaciones de seguridad social o con otros ingresos.

A juicio de la Comisión, si el legislador comunitario ha establecido expresamente normas para evitar la acumulación de fuentes de ingresos en el caso de los trabajadores migrantes, que, normalmente, por el hecho de serlo merecerían una especial protección, con mayor motivo deberá presumirse la conformidad con el Derecho comunitario de las normas nacionales que establecen la misma prohibición para los funcionarios o trabajadores no migrantes.

c) El carácter puramente programático de los artículos 2 y 117 del Tratado

Según la Comisión, de los propios términos de estos preceptos se colige que, aun tratándose de disposiciones positivas, su eficacia es únicamente orientativa o programática, como la de las disposiciones incluidas en el preámbulo, carácter que ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal, en particular en la sentencia de 15 de junio de 1978 (Defrenne, 149/77, Rec. 1978 p. 1365, puntos 19 y 31).

d) El contenido del artículo 118, cuyo párrafo 1 es de carácter programático y cuyos párrafos 2 y 3 sólo crean obligaciones para la Comisión y, además, no guardan relación directa con el problema planteado

Respecto a la pregunta número 4, en la que el órgano jurisdiccional nacional plantea la conformidad con el ordenamiento comunitario de la sistemática empleada por el legislador español al incluir en la Ley anual de presupuestos del Estado la regla prohibitoria de la acumulación de ciertas fuentes de ingresos, la Comisión considera que el Derecho comunitario no interfiere en la organización sistemática de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y que de los artículos 2, 117 y 118 del Tratado CEE no cabe deducir que determinadas materias deban ser reguladas en el ámbito nacional por una u otra categoría de disposiciones de Derecho interno.

2. Las observaciones del *Reino Unido* pueden resumirse como sigue.

Los artículos 2, 117 y 118 del Tratado CEE no imponen a los Estados miembros ni una prohibición de reducir el nivel de las prestaciones de seguridad social existente en la fecha en la que las normas del Tratado entran en vigor en el Estado miembro, ni obligación alguna de acelerar el aumento del nivel de vida de los trabajadores por medio de la legislación nacional, ni la obligación de «equiparar por la vía del progreso», mediante disposiciones internas, la cuantía de las prestaciones de la seguridad social. En su opinión, del texto del Tratado CEE no puede deducirse norma alguna que vincule a los Estados miembros de la Comunidad de la forma implícita en las cuestiones planteadas por la jurisdicción nacional.

La mejora y la armonización deseadas por los Estados miembros se alcanzarán no en virtud de una obligación impuesta por el artículo 117, sino en virtud de la aplicación de otras normas del Tratado y mediante la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, que necesita de actos jurídicos adoptados por el Consejo.

La obligación que el artículo 51 del Tratado impone al Consejo, respecto a las medidas a adoptar en materia de seguridad social para asegurar la libre circulación de trabajadores, está limitada a la coordinación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros, pero ningún precepto del Tratado confiere a la Comunidad competencia para determinar la amplitud de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros ni el nivel al que las prestaciones deben garantizarse o mantenerse.

En cuanto al artículo 118, el Reino Unido considera que impone obligaciones únicamente a la Comisión de las Comunidades Europeas y no a los Estados miembros.

En conclusión, el Reino Unido estima que las cuestiones sometidas al Tribunal de Justicia están mal planteadas y deberían recibir las siguientes respuestas:

«1) Los artículos 2, 117 y 118 no imponen un objetivo o una tarea de promoción de un crecimiento acelerado del nivel de vida tal como para impedir a un Estado miembro que promulgue legislación nacional que reduzca o deteriore la cantidad y la calidad de la protección hasta entonces alcanzada en aspectos específicos de su régimen público de seguridad social.

»2) Los artículos 2, 117 y 118 no imponen a los Estados miembros el «propósito de mejorar las condiciones de vida a través de la igualación en el progreso», por lo tanto no se plantea la cuestión de la contribución a tal fin.

»3) a 5) Dadas las respuestas que en opinión del Reino Unido deben darse a las anteriores cuestiones 1 y 2, resulta ocioso contestar a las restantes.»

3. El *demandante en el litigio principal* considera que la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno español implica la nulidad de las disposiciones nacionales anteriores a la adhesión que sean incompatibles con las normas comunitarias. Por ello es necesario resolver si el artículo 52, apartado 1, de la Ley de presupuestos generales del Estado de 27 de diciembre de 1983 vulnera lo establecido en los artículos 2, 117 y 118 del Tratado CEE, lo que exige la interpretación por el Tribunal de Justicia de nociones jurídicas indeterminadas tales como el concepto de mejora del nivel de vida y de armonización ascendente de los sistemas de seguridad social.

La citada disposición de la Ley de presupuestos, aun estando formalmente dirigida a conseguir la igualdad, opera mediante el deterioro de derechos subjetivos adquiridos conforme a la legislación anteriormente vigente, por lo cual resulta contraria a los objetivos de las disposiciones comunitarias en cuestión.

4. El *Reino de España* destaca, en primer lugar, que los artículos 2, 117 y 118 del Tratado CEE tienen evidentemente carácter programático y carecen de efecto directo, por lo que no pueden aplicarse a las relaciones jurídicas entre los particulares y los Estados. Se remite a este respecto a la sentencia Defrenne antes citada.

En segundo lugar, el Reino de España resalta el carácter problemático del principio de irregresividad y la dificultad de calificar en el marco de litigios concretos la «regresividad» de una medida cuyo impacto sólo puede ser apreciado desde una perspectiva global de política social. Pone de relieve que, en una línea de argumentación semejante, el Tribunal de Justicia ha reconocido en la sentencia de 10 de mayo de 1960 (Barbara Erzbergbau y otros, asuntos acumulados 3 a 18, 25 y 26/58, Rec. 1960, p. 367) que el mero hecho de que unas decisiones nacionales puedan causar una reducción momentánea del empleo y la clausura de empresas no implica que estén en contradicción con los artículos 2 y 3 del Tratado CECA, sino que tales decisiones son necesarias para permitir al mercado común alcanzar sus objetivos incrementando su resistencia a la crisis. En todo caso, a su juicio, de los artículos 2, 117 y 118 del Tratado CEE no se deduce ningún principio de irregresividad en materia de seguridad social ni en ellos se impone a los Estados miembros otras obligaciones que las derivadas de mandatos específicos y claros contenidos en normas del Tratado o en otros instrumentos normativos comunitarios.

En tercer lugar, el Reino de España señala que el Derecho comunitario no es aplicable *ratione temporis* a los hechos que dieron origen al litigio de fondo, ya que la resolución administrativa en litigio fue adoptada el 20 de febrero de 1985 y la adhesión de España a las Comunidades se produjo el 1 de enero de 1986, por lo que la petición de interpretación planteada resulta irrelevante para la solución del litigio de fondo. Por otra parte, aun aceptando la hipótesis de que los artículos del Tratado cuya interpretación se solicita consagrasen con efecto directo el principio de irregresividad en materia de seguridad social, la propia naturaleza de este supuesto principio, que sería la de una norma de *statu quo*, le haría inaplicable a modificaciones normativas anteriores a la entrada en vigor del Tratado para España.

El Reino de España rechaza, por otra parte, que la medida contenida en el artículo 52, apartado 1, de la Ley de presupuestos constituya una medida nueva en sentido estricto o que pueda ser calificada de regresiva y opuesta a los postulados contenidos en los artículos 2 y 117 del Tratado de Roma.

Finalmente, en lo que se refiere a la invocación por el legislador español del principio de solidaridad y a la inclusión de la disposición nacional, cuya compatibilidad con el Derecho comunitario se cuestiona, en la Ley de presupuestos del Estado, el Reino de España considera que se trata de cuestiones totalmente ajenas al ordenamiento comunitario y que tan sólo plantean eventuales deficiencias técnicas de la legislación interna.

En conclusión, el Reino de España considera que, dado que las cuestiones planteadas por el Tribunal Central de Trabajo resultan irrelevantes para la solución del litigio nacional, no han de ser resueltas por el Tribunal de Justicia o que, en todo caso, éste ha de indicar el carácter meramente programático de los artículos cuya interpretación se solicita o bien, eventualmente, la inaplicabilidad *ratione temporis* del principio de «irregresividad».

En el caso de que el Tribunal considerase no obstante conveniente pronunciarse con precisión sobre las cuestiones planteadas, el Reino de España propone las siguientes respuestas:

«1) Las soluciones legislativas nacionales consideradas de modo aislado no disminuyen o degradan por sí solas la cantidad y calidad de protección adquirida hasta ese momento y por ello no incumplen el objetivo general o la misión de promover el aumento acelerado del nivel de vida pues éste, en su caso, ha de valorarse en el conjunto de las medidas sociales adoptadas.

»2) La regresividad de las medidas nacionales en relación con los artículos 2 y 117 del Tratado de Roma sólo puede ser valorada conforme a unos criterios de carácter general, por lo que es posible que —por razones de homogeneización y equilibrio social— se modifiquen condiciones y requisitos individuales sin que ello atente contra el propósito de mejorar las condiciones de vida a través de la igualación en el progreso.

»3) La armonización de los derechos nacionales sobre materias sociales sólo se puede llevar a cabo con los instrumentos específicos previstos en el Tratado de Roma.

»4) La inclusión de una determinada medida en una Ley presupuestaria en nada afecta a una posible acción armonizadora que, en todo caso, vendrá determinada por el concreto contenido de la medida y no por la técnica legislativa utilizada.

»5) Reiterando la respuesta a la primera de las preguntas formuladas, cabe señalar que las soluciones legislativas nacionales consideradas de modo aislado no modifican o suspenden necesariamente las funciones sociales que el ordenamiento jurídico comunitario atribuye al principio general de elevación acelerada del nivel de vida, a la mejora de condiciones de vida por medio de la igualación en el progreso y a la acción armonizadora de los poderes públicos, incluso aquéllos pueden fundamentarse en el concepto de solidaridad sin merma de tales principios».

G. C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente