

Resumen

El Tribunal de Justicia resuelve la cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva del Consejo sobre aproximación de las legislaciones de los Estados relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. La Sala declara que la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que, en caso de insolvencia del empresario, la financiación de los derechos adquiridos a prestaciones de vejez no debe obligatoriamente estar a cargo de los propios Estados miembros ni ser íntegra.

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS
TRABAJADORES POR CUENTA AJENA

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Prejudicial

SENTENCIA

En el asunto C-278/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Reino Unido), mediante resolución de 22 de junio de 2005, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2005, en el procedimiento entre

Carol Marilyn Robins y otros

y

Secretary of State for Work and Pensions,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y el Sr. J. Klucka, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. J. Makarczyk y L. Bay Larsen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de junio de 2006;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Robins y otros, por los Sres. I. Walker, Solicitor, D. Anderson, QC, y P. Newman, Barrister;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. C. White, en calidad de agente, asistida por los Sres. D. Pannick y D. Wyatt, QC, y por el Sr. R. Hitchcock y la Sra. K. Smith, Barristers;

- en nombre de Irlanda, por el Sr. D.J. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. P. McGarry, BL;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. G. Rozet y J. Enegren, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de julio de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 8 de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219; en lo sucesivo, "Directiva").

2. Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre, por un lado, la Sra. Robins y otros 835 partícipes en dos planes de pensiones de empleo (en lo sucesivo, "demandantes en el litigio principal"), y, por otro lado, el Secretary of State for Work and Pensions, órgano competente en el Reino Unido en materia de empleo y de jubilación, litigio que versaba sobre la reducción de los derechos a prestaciones de vejez de los primeros como consecuencia de la insolvencia del empresario.

Marco jurídico del litigio

Legislación comunitaria

3. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva dispone lo siguiente:

"La presente Directiva se aplicará a los créditos en favor de los trabajadores asalariados, derivado(s) de contratos de trabajo o de relaciones laborales, frente a empresarios que se encuentren en estado de insolvencia, tal como se define en el apartado 1 del artículo 2."

4. El artículo 2 de la Directiva establece:

"1. Con arreglo a la presente Directiva, un empresario será considerado insolvente:

a) Cuando se haya solicitado la apertura de un procedimiento previsto por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del Estado miembro interesado, referido al patrimonio del empresario, tendente a reembolsar colectivamente a sus acreedores, y que permita la toma en consideración de los créditos previsto en el apartado 1 del artículo 1.

b) Cuando la autoridad competente, en virtud de dichas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas:

- haya decidido la apertura del procedimiento, o

- haya consta(ta)do el cierre definitivo de la empresa o del centro de actividad del empresario, así como la insuficiencia del activo disponible para justificar la apertura del procedimiento.

2. La Directiva no afectará al derecho nacional en lo que se refiere a la definición de los términos "trabajador asalariado", "empresario", "retribución", "derecho adquirido" y "derecho en curso de adquisición".

5. Con arreglo al artículo 3 de la Directiva, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía aseguren, sin perjuicio del artículo 4, el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada. Dicha fecha será, a elección de los Estados miembros, alguna de las previstas en el apartado 2 del mismo artículo 3.

6. En virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, los Estados miembros tendrán la facultad de limitar la obligación de pago de las instituciones de garantía, prevista en el artículo 3, al pago de los créditos impagados relativos a la retribución correspondiente a tres meses, a dieciocho meses o a ocho semanas, según los casos.

7. A tenor del artículo 7, "los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el impago de cotizaciones obligatorias adeudadas por el empresario a sus instituciones de seguros, antes de sobrevenir su insolvencia, en virtud de los regímenes legales nacionales de seguridad social, no tenga efectos perjudiciales en el derecho a prestaciones del trabajador asalariado respecto a tales instituciones de seguros, en la medida en que las cotizaciones salariales se hayan descontado previamente de los salarios abonados".

8. Según el artículo 8, "los Estados miembros se asegurarán de que se adopten las medidas necesarias para proteger los intereses de los trabajadores asalariados y de las personas que ya han dejado la empresa o el centro de actividad del empresario, en la fecha en que se produce la insolvencia de éste, en lo que se refiere a sus derechos adquiridos, o a sus derechos en curso de adquisición a prestaciones de vejez, incluidas las prestaciones a favor de los supervivientes, en virtud de regímenes complementarios de previsión profesionales o interprofesionales que existan independientemente de los regímenes legales nacionales de seguridad social".

9. El artículo 9 dispone que la Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de aplicar o establecer disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables para los trabajadores asalariados.

Marco jurídico nacional

La garantía de las aportaciones a planes de pensiones

10. En virtud de la Employment Rights Act 1996 y de la Pension Schemes Act 1993 (en lo sucesivo, "PSA 1993"), el Redundancy Payments Directorate lleva a cabo, por cuenta del Secretary of State for Trade and Industry, pagos de cantidades del National Insurance Fund (en lo sucesivo, "NIF") a fin de preservar los derechos de los antiguos trabajadores en caso de insolvencia del empresario. De este modo, el Directorate se convierte en acreedor en el procedimiento colectivo incoado contra el empresario, subrogándose en los derechos de los trabajadores.

11. El artículo 124 de la PSA 1993 permite que, en caso de incumplimiento del empresario insolvente, las "aportaciones pertinentes" se ingresen en un plan de pensiones, financiándolas a partir del NIF.

12. Las "aportaciones pertinentes", definidas en el artículo 124, apartado 2, de la PSA 1993, son las aportaciones adeudadas:

- por el empresario por cuenta propia, o

- por cuenta de un trabajador, siempre que el empresario haya retenido efectivamente sobre el salario, en concepto de aportación del trabajador, una cantidad igual a dicho importe.

13. La cuantía de las contribuciones a cargo del propio empresario se determina en virtud del artículo 124, apartado 3, de la PSA 1993, el cual dispone que será la menor de las siguientes cantidades:

- la cantidad que, en la fecha en que el empresario incurrió en insolvencia, constituyera la deuda correspondiente a los doce meses anteriores a la referida fecha;

- cuando las prestaciones del plan de pensiones se calculan con referencia al salario del partícipe, la cantidad que un actuario certifique como necesaria para cubrir las obligaciones que, en el momento de la liquidación, ya hubieran nacido en beneficio de los trabajadores de la sociedad o por su cuenta, y

- el 10 % del importe total de las retribuciones pagadas o adeudadas a los trabajadores en el período de doce meses anterior a la fecha de la insolvencia.

14. El importe que puede reclamarse en concepto de aportaciones impagadas por cuenta del trabajador se determina en el artículo 124, apartado 5, de la PSA 1993 como el importe correspondiente a las cantidades retenidas sobre el salario en el período de doce meses anterior a la fecha de la insolvencia.

15. El artículo 177, apartado 2, letra b), de la PSA 1993 prevé que los pagos efectuados por el Secretary of State se financiarán a través del NIF y el artículo 127 regula la subrogación.

La Pensions Compensation Board y el Fraud Compensation Scheme

16. Los artículos 81 a 86 de la Pensions Act 1995, en su versión modificada por la Welfare Reform and Pensions Act 1999 (en lo sucesivo, "PA 1995"), preveían la posibilidad de interponer ante la Pensions Compensation Board un recurso de indemnización relacionado con las prestaciones de jubilación, cuando el empresario fuera insolvente y los activos del plan de pensiones se hubieran visto reducidos como consecuencia de un delito que supusiera falta de honradez ("dishonesty"), incluida la intención de defraudar ("defraud").

17. A partir del mes de septiembre de 2005, este régimen de indemnización de la Pensions Compensation Board fue sustituido, asimismo en el supuesto de activos insuficientes como consecuencia de fraude, por el Fraud Compensation Scheme, en virtud de los artículos 182 a 189 de la Pensions Act 2004 (en lo sucesivo, "PA 2004").

El rescate de derechos en el régimen general de jubilación

18. En virtud del artículo 55 de la PSA 1993, tal como resultó modificado por el artículo 141 de la PA 1995, así como de las Occupational Pension Schemes (Contracting-out) (Amount Required for Restoring State Scheme Rights and Miscellaneous Amendment) Regulations 1998 (SI 1998/1397), los partícipes en planes de pensiones que reúnan determinados requisitos podrán obtener el restablecimiento total o parcial de sus derechos en el régimen general de jubilación, siempre que se haya iniciado un procedimiento de liquidación del plan de pensiones como más pronto el 6 de abril de 1997 y que dicho plan no disponga de fondos suficientes.

La posesión de los recursos patrimoniales del plan de pensiones por una sociedad fiduciaria independiente

19. El artículo 592 de la Income and Corporation Taxes Act 1988 atribuía a los empresarios y a los trabajadores la posibilidad de beneficiarse de reducciones de impuesto sobre las cantidades abonadas a planes de pensiones cuando los activos del plan estuvieran en posesión de una sociedad fiduciaria independiente y, por lo tanto, no estuvieran disponibles para los demás acreedores en caso de insolvencia. Por regla general, los planes de pensiones complementarios se ajustaban a este requisito debido a las reducciones de impuesto obtenidas.

20. A partir del 6 de abril de 2006, para beneficiarse de reducciones de impuesto ya no es necesario que los activos del plan de pensiones estén en posesión de una sociedad fiduciaria independiente. No obstante, con arreglo al artículo 252, apartado 2, de la PA 2004, que entró en vigor el 23 de septiembre de 2005, los planes de pensiones deben organizarse en forma de sociedad fiduciaria independiente para que los administradores puedan aceptar pagos en concepto de financiación del plan.

El "Minimum Funding Requirement" (MFR) y el crédito contra el empresario

21. En virtud del artículo 56 de la PA 1995, los planes de pensiones de empleo tienen el deber, exceptuando a algunos de ellos, de velar por que el valor de sus activos no sea inferior al importe de sus obligaciones de pago, calculadas sobre la base del "Minimum Funding Requirement".

22. El artículo 75 de la PA 1995 y las Occupational Pension Schemes (Deficiency on Winding Up, etc.) Regulations 1996 (SI 1996/3128), en su versión modificada por las Occupational Pension Schemes (Minimum Funding Requirement and Miscellaneous Amendments) Regulations 2002 (SI 2002/380) (en lo sucesivo, conjuntamente, "reglamentos sobre la insuficiencia de activos"), prevén que, en caso de liquidación de un plan de pensiones de empleo de prestación definida al que se aplique el citado artículo 75 o cuando el empresario incurra en insolvencia en el sentido de este último artículo y si, en la fecha pertinente, sus activos no cubren sus compromisos, el importe correspondiente a la diferencia deberá ser tratado como una deuda del empresario con los administradores de dicho plan de pensiones, lo que permite a los administradores ejercitar una acción para el cobro de la deuda.

23. A partir del 6 de abril de 2005, el artículo 75 de la PA 1995 resultó modificado por el artículo 271 de la PA 2004 y los reglamentos sobre la insuficiencia de activos lo fueron por las Occupational Pension Schemes (Employer Debt) Regulations 2005 (SI 2005/678), modificadas a su vez por las Occupational Pension Schemes (Employer Debt etc.) (Amendment) Regulations 2005 (SI 2005/2224). En cuanto al fondo, no obstante, las normas precedentes no experimentaron modificación alguna.

24. Por otro lado, varias de las cotizaciones que los empresarios deben abonar a un plan de pensiones de empleo o a un régimen legal de jubilación son créditos privilegiados de la categoría 4 del anexo 6 de la Insolvency Act 1986, en particular:

- las aportaciones de los trabajadores a un plan de pensiones de empleo que se hayan retenido del salario en el transcurso de los cuatro meses anteriores a la fecha de la insolvencia, pero que no hayan sido ingresadas aún en dicho plan de pensiones, y

- las contribuciones que el empresario debe abonar a un plan de pensiones de empleo en el marco del "contracting-out" (posibilidad de no adherirse al State Earnings Pension Scheme (SERPS), régimen obligatorio de jubilación complementario, si se opta por adherirse a un plan de pensiones de empleo) en el período de doce meses anterior a la fecha de la insolvencia, cuando a tales contribuciones les resulten aplicables las disposiciones relativas a la pensión mínima garantizada (artículo 8, apartado 2, de la PSA 1993) o a los derechos protegidos (artículo 10 de la PSA 1993) en el plan de pensiones de que se trate.

El litigio principal

25. Los demandantes en el litigio principal son antiguos trabajadores de la sociedad ASW Limited, la cual está sujeta a un procedimiento de liquidación judicial en virtud de un auto de 24 de abril de 2003.

26. Dichos trabajadores eran partícipes en planes de pensiones financiados por la referida sociedad, a saber, el ASW Pension Plan y el ASW Sheerness Steel Group Pension Fund (en lo sucesivo, "Planes de Pensiones").

27. Los mencionados Planes de Pensiones presentan las siguientes características, comunes a todos los planes de pensiones privados basados en el último salario:

- las prestaciones, calificadas de "prestaciones basadas en el último salario", se calculan sobre la base de un porcentaje de adquisición de derechos de pensión, así como sobre el último salario y el tiempo que cada partícipe haya estado empleado en la empresa;

- los partícipes abonarán una aportación que corresponde a un porcentaje de su salario y el empresario está obligado a aportar una contribución al tipo necesario para hacer posible el mantenimiento y el abono de las prestaciones, razón por la cual los Planes se califican de planes de pensiones "de equilibrio de costes";

- la sociedad, que como empresario financia los Planes de Pensiones, tiene derecho a notificar que deja de cotizar y a instar la liquidación de los mismos;

- a partir del momento en que se insta la liquidación de los Planes de Pensiones, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 75 de la PA 1995, que versa sobre la deuda legal de la sociedad con dichos Planes.

28. Los Planes de Pensiones finalizaron en julio de 2002 y se encuentran en proceso de liquidación. Sus administradores han de recurrir ahora a los recursos patrimoniales de los Planes de Pensiones para satisfacer las prestaciones de los partícipes en función de determinadas categorías prioritarias que se definen en las normas que regulan los planes de pensiones, tal como resultaron modificadas por la ley. Los recursos patrimoniales de los planes de pensiones se utilizan con carácter prioritario para satisfacer las prestaciones debidas a aquellos partícipes que ya percibían una pensión en la fecha en que se incoó la liquidación de los planes de pensiones; en segundo lugar, en la medida en que queden recursos patrimoniales, para satisfacer las prestaciones debidas a aquellos partícipes que aún no percibían una pensión en esa misma fecha.

29. Según las más recientes evaluaciones llevadas a cabo por los actuarios de los Planes de Pensiones, los activos no son suficientes para cubrir la totalidad de las prestaciones debidas al conjunto de los partícipes y, por consiguiente, se procederá a reducir las prestaciones de los partícipes que no estén jubilados.

30. Al estimar que la normativa vigente en el Reino Unido no les proporcionaba el nivel de protección que exige el artículo 8 de la Directiva, los demandantes en el litigio principal ejercitaron contra el Gobierno del Reino Unido, en la persona del Secretary of State for Work and Pensions, una acción destinada a la reparación del perjuicio sufrido.

31. La High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, órgano ante el que se interpuso el recurso, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

"1) ¿Debe interpretarse que el artículo 8 de la Directiva (.) exige que los Estados miembros garanticen, con los medios que sean necesarios, que los derechos adquiridos por los trabajadores asalariados en virtud de planes de pensiones complementarios, profesionales o interprofesionales, basados en el último salario, sean íntegramente financiados por los Estados miembros en el supuesto de que el empresario sea declarado insolvente y de que los recursos patrimoniales de sus planes sean insuficientes para financiar tales prestaciones?"

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿debe considerarse que una legislación como la vigente en el Reino Unido, antes descrita, ha sido adaptada suficientemente a las exigencias del artículo 8?"

3) Si las disposiciones legislativas del Reino Unido incumplen lo dispuesto en el artículo 8, ¿qué criterio debe aplicar el órgano jurisdiccional nacional para determinar si la correspondiente vulneración del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada como para generar una responsabilidad por daños y perjuicios? En particular, ¿es suficiente la mera vulneración para acreditar la existencia de una violación suficientemente caracterizada o debe haber existido también una inobservancia manifiesta y grave, por parte del Estado miembro, de los límites en el ejercicio de sus facultades normativas, o debe aplicarse otro criterio y, en tal caso, cuál?"

Sobre la primera cuestión prejudicial

32. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide en lo sustancial que se dilucide si el artículo 8 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, en caso de insolvencia del empresario y de insuficiencia de los recursos patrimoniales de los planes de pensiones complementarios, profesionales o interprofesionales, la financiación de los derechos adquiridos a prestaciones de vejez debe estar a cargo de los propios Estados miembros, por un lado, y debe ser íntegra, por otro.

Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

33. Los demandantes en el litigio principal sostienen que la estructura de la Directiva y el tenor literal de su artículo 8 imponen a los Estados miembros una obligación de resultado. Por consiguiente, en caso necesario, los derechos adquiridos deberán ser financiados íntegramente por los Estados miembros.

34. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Irlanda, el Reino de los Países Bajos y la Comisión de las Comunidades Europeas consideran que el artículo 8 de la Directiva no exige a los Estados miembros que garanticen la totalidad de los derechos adquiridos por los trabajadores asalariados. Deja a los Estados miembros cierto margen de apreciación.

Respuesta del Tribunal de Justicia

35. Procede declarar que el tenor literal del artículo 8 de la Directiva, en la medida en que dispone con carácter general que los Estados miembros "se asegurarán de que se adopten las medidas necesarias", no impone a dichos Estados la obligación de que ellos mismos financien los derechos a prestaciones cuya protección debe realizarse en virtud de la Directiva.

36. Los términos utilizados dejan a los Estados miembros cierto margen de apreciación en cuanto a los mecanismos que hayan de adoptarse para lograr tal protección.

37. Así pues, un Estado miembro puede prever, por ejemplo, en lugar de la financiación por los poderes públicos, una obligación de seguro a cargo de los empresarios o el establecimiento de una institución de garantía cuyas modalidades de financiación determine él mismo.

38. En cuanto al nivel de protección que exige la Directiva, ha de recordarse que, en virtud del primer considerando de ésta, las medidas necesarias para la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario deben adoptarse "teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo económico y social equilibrado en la Comunidad".

39. Así pues, la Directiva pretende conciliar los intereses de los trabajadores por cuenta ajena y las necesidades de un desarrollo económico y social equilibrado.

40. La Directiva pretende garantizar a los trabajadores por cuenta ajena un mínimo comunitario de protección en caso de insolvencia del empresario (sentencia de 19 de noviembre 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357, apartado 3), sin perjuicio de las disposiciones más favorables que los Estados miembros puedan aplicar o establecer, según autoriza su artículo 9.

41. El grado de protección que exige la Directiva para cada una de las garantías específicas que establece debe determinarse basándose en los términos utilizados en la correspondiente disposición, interpretados, si resulta necesario, a la luz de las mencionadas consideraciones.

42. En lo que atañe a la garantía de los derechos a prestaciones de vejez en virtud de los regímenes complementarios de previsión, el artículo 8 de la Directiva no puede interpretarse en el sentido de que exija una garantía íntegra de los derechos en cuestión.

43. Es cierto que el citado artículo 8, al igual que el artículo 7 de la Directiva, relativo a los regímenes legales nacionales de seguridad social, y contrariamente a los artículos 3 y 4 de esa misma Directiva, relativos a los créditos impagados correspondientes a retribuciones, no prevé expresamente la facultad de los Estados miembros de limitar el nivel de protección.

44. Sin embargo, la inexistencia de indicación expresa en ese sentido no implica por sí misma, independientemente del tenor literal de la disposición de que se trata, la voluntad del legislador comunitario de imponer una obligación de garantizar la totalidad de los derechos a prestaciones.

45. Pues bien, procede hacer constar a este respecto que, en la medida en que el artículo 8 de la Directiva se limita a imponer en términos generales la obligación de adoptar las medidas necesarias para "proteger los intereses" de las personas afectadas, dicho artículo atribuye a los Estados miembros un amplio margen de apreciación a efectos de determinar el nivel de protección, que excluye una obligación de garantía íntegra.

46. Procede, pues, responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 8 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, en caso de insolvencia del empresario y de insuficiencia de los recursos patrimoniales de los planes de pensiones complementarios, profesionales o interprofesionales, la financiación de los derechos adquiridos a prestaciones de vejez no debe obligatoriamente estar a cargo de los propios Estados miembros ni ser íntegra.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

47. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide en lo sustancial que se dilucide si el artículo 8 de la Directiva se opone a un sistema de protección como el controvertido en el litigio principal.

Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

48. Los demandantes en el litigio principal alegan que la aplicación del sistema nacional controvertido puede conducir a una reducción del 80 % de los derechos a prestaciones. Añaden que tal sistema priva de todo alcance práctico al artículo 8 de la Directiva. Llegan a la conclusión de que las disposiciones adoptadas no constituyen una adaptación suficiente del Derecho interno a la Directiva.

49. El Reino Unido estima que los diferentes elementos del sistema controvertido en el litigio principal, descritos en los apartados 10 a 24 de la presente sentencia, son suficientes para garantizar el grado mínimo de protección que exige el artículo 8 de la Directiva.

50. El Reino Unido añade que, en virtud del artículo 286 de la PA 2004 y de las Financial Assistance Scheme Regulations 2005 (SI 2005/1986), se instituyó, a partir del 1 de septiembre de 2005, un régimen de asistencia financiera, el Financial Assistance Scheme (en lo sucesivo, "FAS"). Dicho régimen proporciona asistencia a determinados partícipes en planes de pensiones en caso de insolvencia del empresario. Resulta aplicable a los planes de pensiones de empleo en relación con los cuales se haya iniciado un procedimiento de liquidación entre el 1 de enero de 1997 y el 5 de abril de 2005. Según el Reino Unido, el referido régimen completa las prestaciones de jubilación hasta el límite del 80 % de la pensión prevista.

51. Irlanda y el Reino de los Países Bajos también consideran que disposiciones como las adoptadas por el Reino Unido constituyen una adecuada adaptación del Derecho interno a la Directiva.

52. La Comisión alega, en lo que atañe a los demandantes en el litigio principal, que el sistema existente no evitó que sus derechos sufrieran sustanciales menoscabos. Esta situación resulta difícilmente conciliable con el objetivo que persigue el artículo 8 de la Directiva.

53. La Comisión añade que resulta difícil determinar con precisión qué nivel de protección impone el referido artículo. Sin embargo, el nivel de protección de que disfrutaban los demandantes en el litigio principal es insuficiente.

Respuesta del Tribunal de Justicia

54. Según informaciones no controvertidas que constan en autos, dos de los demandantes en el litigio principal tan sólo percibieron el 20 % y el 49 %, respectivamente, de las prestaciones a que tenían derecho.

55. Al no existir obligación de garantizar íntegramente los derechos a prestaciones, procede determinar el nivel mínimo de protección que exige la Directiva.

56. Pues bien, es preciso declarar que, a diferencia de los artículos 3 y 4 de la Directiva, cuyos términos permiten determinar, pese al margen de apreciación dejado a los Estados miembros, la garantía mínima impuesta en lo que atañe a los créditos impagados correspondientes a retribuciones (véase la sentencia Francovich y otros, antes citada, apartados 18 a 20), ni el artículo 8 de la Directiva

ni ninguna otra disposición de ésta contienen datos que permitan determinar con precisión el nivel mínimo exigido de protección de los derechos a prestaciones en virtud de planes de pensiones complementarios.

57. No obstante, a la vista de la voluntad expresada hasta la fecha por el legislador comunitario, es preciso declarar que no puede considerarse que respondan a la definición del término "proteger" utilizado en el artículo 8 de la Directiva unas disposiciones de Derecho interno que pueden proporcionar una garantía de las prestaciones que, en determinadas situaciones, se limita al 20 % o al 49 % de los derechos que corresponden a un trabajador por cuenta ajena, es decir, menos de la mitad de tales derechos.

58. A este respecto, procede hacer constar que, según cifras no cuestionadas que el Reino Unido ha comunicado a la Comisión, en el año 2004:

- aproximadamente 65.000 partícipes en planes de pensiones sufrieron pérdidas de más del 20 % en relación con las prestaciones previstas;

- aproximadamente 35.000 de entre ellos, es decir, cerca del 54 % del total, sufrieron pérdidas superiores al 50 % de dichas prestaciones.

59. Procede deducir de lo anterior que un sistema como el establecido por la legislación del Reino Unido no garantiza la protección prevista en la Directiva ni lleva a cabo una adaptación correcta del Derecho interno al artículo 8 de la misma.

60. No desvirtúa esta conclusión el hecho de que, a partir del 1 de septiembre de 2005, se haya establecido un régimen como el FAS, por más que dicho régimen resulte aplicable a los procedimientos de liquidación incoados entre el 1 de enero de 1997 y el 5 de abril de 2005.

61. En efecto, según datos no controvertidos que constan en autos, el FAS:

- no cubre a aquellos partícipes en planes de pensiones a quienes, en fecha de 14 de mayo de 2004, les quedaban aún más de tres años para la jubilación;

- únicamente beneficia a cerca de 11.000 de los 85.000 partícipes en los planes de pensiones de que se trata que aún no están jubilados, es decir, menos del 13 % del conjunto.

62. Procede, pues, responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 8 de la Directiva se opone a un sistema de protección como el controvertido en el litigio principal.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

63. Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide si, en caso de adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 8 de la Directiva, el Estado miembro de que se trate incurre en responsabilidad por el mero hecho de tal infracción del Derecho comunitario, o si esa responsabilidad está supeditada a la constatación de una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicho Estado, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

Observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia

64. Los demandantes en el litigio principal alegan que la existencia de una violación del Derecho comunitario suficientemente caracterizada tan sólo supone una inobservancia manifiesta y grave, por parte de un Estado miembro, de los límites impuestos a su facultad de apreciación, en el sentido de la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 55, si el Estado miembro disponía de una amplia facultad de apreciación.

65. Añaden que, en el presente asunto, el artículo 8 de la Directiva imponía al Estado miembro una clara obligación de resultado. Por consiguiente, el Reino Unido no disponía de una amplia facultad de apreciación.

66. Los demandantes proponen que se aplique el principio, enunciado en las sentencias de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553), apartado 28; de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros (C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845), apartado 25, y de 18 de enero de 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Rec. p. I-493), apartado 40, según el cual, en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, por no decir inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada.

67. Así pues, los demandantes consideran que la no adaptación correcta del Derecho interno al artículo 8 de la Directiva constituye una violación lo suficientemente caracterizada como para que el Estado miembro incurra en responsabilidad.

68. El Reino Unido, Irlanda y la Comisión afirman que, tal como exige la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, la responsabilidad del Estado miembro está supeditada al requisito de una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicho Estado miembro, de los límites de su facultad de apreciación. Según ellos, no concurre este requisito en el litigio principal.

Respuesta del Tribunal de Justicia

69. Según jurisprudencia reiterada (véanse, en particular, las antes citadas sentencias Brasserie du pêcheur y Factortame, apartado 51, y Hedley Lomas, apartado 25; las sentencias de 4 de julio de 2000, Haim, C-424/97, Rec. p. I-5123, apartado 36, y de 4 de diciembre de 2003, Evans, C-63/01, Rec. p. I-14447, apartado 83), la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares por una violación del Derecho comunitario requiere:

- que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares;
- que la violación esté suficientemente caracterizada;
- que exista una relación de directa causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las víctimas.

70. En cuanto al requisito de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario, el mismo implica una inobservancia manifiesta y grave, por parte del Estado miembro, de los límites impuestos a su facultad de apreciación, siendo los elementos que procede considerar a este respecto, entre otros, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales (sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, antes citada, apartados 55 y 56).

71. Sin embargo, en el supuesto de que el Estado miembro no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, por no decir inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia *Hedley Lomas*, antes citada, apartado 28).

72. Así pues, el margen de apreciación del Estado miembro constituye un criterio importante para determinar la existencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.

73. Tal margen de apreciación depende en gran medida del grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada.

74. En lo que atañe al artículo 8 de la Directiva, del examen de la primera cuestión resulta que, debido a la generalidad de los términos en que está redactado, dicho artículo atribuye a los Estados miembros un amplio margen de apreciación a efectos de determinar el nivel de protección de los derechos a prestaciones.

75. Por consiguiente, la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de la adaptación incorrecta de la mencionada disposición está supeditada a la constatación de una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicho Estado, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

76. Para determinar si se cumple tal requisito, el juez nacional que conoce de una demanda de indemnización debe tener en cuenta todos los elementos que caracterizan la situación que se le ha sometido (sentencia de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. p. I-10239, apartado 54).

77. Entre dichos elementos figuran, en particular, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario (véanse las sentencias antes citadas *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, apartado 56, y *Köbler*, apartado 55).

78. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta el grado de claridad y de precisión del artículo 8 de la Directiva en cuanto al nivel de protección exigido.

79. A este respecto, procede subrayar que ni las partes en el litigio principal, ni los Estados miembros que han presentado observaciones, ni la Comisión han sido capaces de determinar con precisión el grado mínimo de protección que, según ellos, exige la Directiva, en el supuesto de que se considere que ésta no impone una garantía íntegra.

80. Por otro lado, tal y como se ha declarado en el apartado 56 de la presente sentencia, ni el artículo 8 de la Directiva ni ninguna otra disposición de la misma contienen datos que permitan determinar con precisión el nivel mínimo exigido de protección de los derechos a prestaciones.

81. El órgano jurisdiccional remitente podrá tomar en consideración asimismo el informe COM(95) 164 final de la Comisión, de 15 de junio de 1995 (no publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas), relativo a la adaptación del Derecho interno de los Estados miembros a la Directiva, informe que fue invocado en las observaciones sometidas al Tribunal de Justicia y en el que la Comisión había llegado a la siguiente conclusión (p. 52): "Las diversas normas (adoptadas por el Reino Unido) parecen responder a las exigencias del artículo 8 (de la Directiva)." En efecto, como observa la Abogado General en el punto 98 de sus conclusiones, tal formulación, pese a su prudencia, pudo corroborar la posición del Estado miembro de que se trata en relación con la adaptación del Derecho interno a la Directiva.

82. Procede, pues, responder a la tercera cuestión prejudicial que, en caso de adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 8 de la Directiva, la responsabilidad del Estado miembro de que se trate está supeditada a la constatación de una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicho Estado, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

Sobre la solicitud de limitación en el tiempo de los efectos de la presente sentencia

83. El Reino Unido e Irlanda del Norte solicitaron que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia adoptara una interpretación de la Directiva favorable a los demandantes en el litigio principal, limitara los efectos en el tiempo de su sentencia a aquellos procedimientos iniciados antes de la fecha de su pronunciamiento.

84. Habida cuenta de las respuestas dadas a las tres cuestiones planteadas, no procede acoger esta solicitud.

Costas

85. 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) El artículo 8 de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, debe interpretarse en el sentido de que, en caso de insolvencia del empresario y de insuficiencia de los recursos patrimoniales de los planes de pensiones

complementarios, profesionales o interprofesionales, la financiación de los derechos adquiridos a prestaciones de vejez no debe obligatoriamente estar a cargo de los propios Estados miembros ni ser íntegra.

2) El artículo 8 de la Directiva 80/987 se opone a un sistema de protección como el controvertido en el litigio principal.

3) En caso de adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 8 de la Directiva 80/987, la responsabilidad del Estado miembro de que se trate está supeditada a la constatación de una inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicho Estado, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

Lengua de procedimiento: inglés.