Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 21 de enero de 2016*

«Incumplimiento de Estado — Libre circulación de personas — Trabajadores — Artículos 45 TFUE y 48 TFUE — Prestaciones de vejez — Diferencia de trato por razón de edad — Funcionarios de un Estado miembro menores de 45 años y que abandonan ese Estado miembro para ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro o en el seno de una institución de la Unión Europea»

En el asunto C-515/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 14 de noviembre de 2014,

Comisión Europea, representada por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y el Sr. D. Martin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Chipre, representada por las Sras. N. Ioannou y D. Kalli, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: griego.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Chipre ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE así como del artículo 4 TUE, apartado 3, al no haber suprimido, con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2004, el criterio de la edad contenido en el artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997, sobre pensiones, que disuade a los trabajadores de abandonar su Estado miembro de origen para ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro o en el seno de una institución de la Unión Europea o de otra organización internacional y que da lugar a una desigualdad de trato entre los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que trabajan en las instituciones de la Unión o en otra organización internacional, por una parte, y los funcionarios que han ejercido su actividad en Chipre, por otra.

Marco jurídico

2 A tenor del artículo 24, apartado 1, de la Ley 97 (I)/1997:

«Cuando un funcionario cese en su empleo para ejercer una función pública que sea incompatible con la función o el puesto que ocupaba anteriormente percibirá, en todos los casos, por su servicio:

(a) una pensión en virtud del artículo 8 (coeficiente de pensión y cantidad a tanto alzado), sin tener en cuenta el requisito relativo a los cinco años de servicio, y

(b) una pensión adicional de una cuantía que el consejo ministerial considere equitativa y razonable.»

3 El artículo 25, apartado 1, de la citada Ley presenta la siguiente redacción:

«Si un funcionario que ocupe un puesto que genere derecho a pensión es autorizado a dejar dicho puesto con vistas a su inminente nombramiento en un organismo, el Gobierno de la República de Chipre abonará a ese organismo, en el momento en que el funcionario abandone la función pública, una cantidad a tanto alzado igual a una doceava parte de su retribución mensual que genere derecho a pensión el día de su cese por cada mes de servicios prestados y una cantidad igual al montante de las cotizaciones abonadas por el funcionario para la transferencia de la pensión a su viuda e hijos, al que se añadirán los intereses calculados según un tipo fijado por el ministro de Hacienda. En tal caso, sus servicios en la función pública serán tenidos en cuenta por ese organismo para el cálculo de la duración de los servicios que le confieren derecho a percibir prestaciones y para el cálculo de las prestaciones derivadas del cese que tendrá derecho a percibir de ese organismo sobre la base del régimen de prestaciones derivadas del cese vigente en el organismo y similar al sistema estatal de pensiones.»

4 El artículo 27, apartado 1, de la Ley 97 (I)/1997 dispone lo siguiente:

«a) Cuando un funcionario de al menos 45 años de edad, que ocupe un puesto que genere derecho a pensión y haya prestado cinco años o más de servicios [...], presente una solicitud de cese anticipado de su servicio y ésta sea aceptada por el órgano competente, percibirá inmediatamente la cantidad a tanto alzado a la que tenga derecho por sus servicios, mientras su pensión se consolida y se liquida posteriormente al alcanzar la edad de 55 años [...]. La pensión y la cantidad a tanto alzado se calcularán conforme al artículo 8 (coeficiente de pensión y cantidad a tanto alzado) sobre la base de su retribución que genere derecho a pensión el día de su cese anticipado. La pensión, que será abonada a partir de la fecha en que el interesado cumpla 55 años, se incrementará en el porcentaje en que las pensiones hayan aumentado eventualmente entre la fecha del cese y la fecha de abono de la pensión [...].

b) Cuando un funcionario, que ocupe un puesto que genere derecho a pensión y no cumpla los demás requisitos previstos en la letra a) del presente apartado pero haya prestado al menos tres años de servicios que generen derecho a pensión, renuncie a su puesto con la autorización del órgano competente, percibirá inmediatamente tras su renuncia una cantidad a tanto alzado igual a una doceava parte de su retribución mensual que genere derecho a pensión por cada mes de servicios prestados.»

5 El artículo 26A de la Ley (de reforma) 31 (I)/2012, sobre pensiones, establece que los funcionarios que ocupen un puesto que genere derecho a pensión en la función pública y dejen dicho puesto para ejercer una función en un puesto de titular en una institución de la Unión tendrán derecho a que el Gobierno chipriota abone a la Unión el importe que represente el valor del capital de las prestaciones que hayan adquirido en aplicación del sistema de pensiones de los funcionarios, actualizado en la fecha de transferencia efectiva. El artículo 26B de dicha Ley prevé un derecho análogo en lo que respecta a la transferencia de los derechos a pensión del sistema de pensiones de la Unión al sistema de pensiones de la función pública nacional, cuando un funcionario de la Unión que haya adquirido derechos a pensión sea nombrado para un puesto de la función pública que genere derecho a pensión. Estas disposiciones, que modifican las de la Ley 97 (I)/1997, entraron en vigor con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2004.

6 La Ley 113 (I)/2011, sobre prestaciones de jubilación de los funcionarios y agentes del sector público en sentido amplio, incluidos los de las entidades locales (disposiciones de aplicación general), preceptúa que los nuevos funcionarios, es decir, aquéllos nombrados tras la entrada en vigor de esta Ley, a saber, el 1 de octubre de 2011, estarán sujetos a otro sistema de pensiones, que no comporta diferencia de trato por razón de edad.

Procedimiento administrativo previo

7 Tras haber requerido a la República de Chipre para que presentara sus observaciones, la Comisión le dirigió, el 26 de marzo de 2012, un dictamen motivado reprochándole que no hubiera derogado, a partir del 1 de mayo de 2004, diversas disposiciones relativas a la edad previstas por la normativa chipriota sobre pensiones y que incumpliera de este modo las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE así como del artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el artículo 11, apartado 2, del anexo VIII del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea. La Comisión instó a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en el plazo de dos meses a partir de la recepción del mismo.

8 En su respuesta de 28 de mayo de 2012 al referido dictamen motivado, la República de Chipre alegó que, en la medida en que se había llevado a cabo una modificación legislativa para ofrecer la posibilidad de transferir los derechos a pensión de los funcionarios que abandonen dicho Estado miembro para incorporarse al servicio de una institución de la Unión, se había subsanado cualquier eventual infracción de tales disposiciones del Derecho de la Unión.

9 Al considerar que esta respuesta no era plenamente satisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre la admisibilidad

10 La República de Chipre sostiene que el recurso es inadmisible por cuanto, al introducir, por primera vez en la fase de recurso, alegaciones relativas a la situación de funcionarios nombrados en otro Estado miembro, en el seno de una organización internacional distinta de las instituciones de la Unión, amplía el objeto del litigio delimitado por el procedimiento administrativo previo.

11 Por otra parte, la República de Chipre considera que las imputaciones relativas a los trabajadores migrantes en general son inadmisibles, debido a que no son lo suficientemente precisas y a que el escrito de requerimiento y el dictamen motivado se refieren únicamente a los funcionarios de la Unión como funcionarios migrantes.

12 Cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien es cierto que el objeto del recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE está delimitado por el procedimiento administrativo previo previsto en esa disposición y que, en consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones, esta exigencia, no obstante, no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta en su formulación cuando el objeto del litigio no se haya ampliado ni modificado (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Alemania, C-433/03, EU:C:2005:462, apartado 28; Comisión/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, apartado 18, y Comisión/Países Bajos, C-576/10, EU:C:2013:510, apartado 34).

13 De esta forma la Comisión puede precisar sus imputaciones iniciales en el recurso, siempre que no modifique el objeto del litigio (véase la sentencia Comisión/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, apartado 18 y jurisprudencia citada).

14 En el presente asunto, la Comisión no ha ampliado ni modificado el objeto del recurso tal como ha sido delimitado por el procedimiento administrativo previo.

15 En efecto, por un lado, tal como ha indicado la Comisión en su escrito de réplica, la referencia hecha a la situación de funcionarios nombrados en el seno de una organización internacional distinta de la Unión, situada en un Estado miembro distinto de la República de Chipre, no pretendía ampliar el objeto del recurso, sino únicamente ilustrar la aplicabilidad del artículo 45 TFUE a la situación de un ciudadano de la Unión que ha cubierto períodos de empleo en una organización internacional establecida en el territorio de tal Estado miembro, a los efectos de generar el derecho a pensión de vejez.

16 Pues bien, es preciso constatar a este respecto que, tanto en su escrito de requerimiento como en su dictamen motivado y en su recurso, la Comisión ha invocado la infracción del artículo 45 TFUE por existir un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores migrantes, de los que forman parte los mencionados funcionarios.

17 Por otro lado, si bien es cierto que ese escrito de requerimiento, ese dictamen motivado y ese recurso contienen consideraciones relativas a la situación particular de los trabajadores migrantes empleados en las instituciones de la Unión, no lo es menos que la Comisión ha sostenido, tanto en el procedimiento administrativo previo como en su recurso, que la normativa chipriota tenía por efecto obstaculizar la libre circulación de los trabajadores migrantes en su acepción general, sin limitar su imputación a la situación de los trabajadores migrantes que abandonan Chipre para trabajar en las instituciones de la Unión.

18 En estas circunstancias, procede declarar admisible el recurso de la Comisión en su totalidad.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

19 La Comisión sostiene que, en la medida en que, conforme al artículo 27, apartado 1, de la Ley 97 (I)/1997, el funcionario menor de 45 años que renuncia a su empleo en la función pública chipriota para ejercer una actividad profesional en un Estado miembro distinto de la República de Chipre o funciones en el seno de una institución de la Unión o de otra organización internacional

percibe únicamente una cantidad a tanto alzado y pierde sus futuros derechos a pensión, mientras que el funcionario que continúa ejerciendo una actividad profesional en Chipre o que abandona su empleo en la función pública de dicho Estado miembro para ejercer determinadas funciones públicas en ese mismo Estado miembro o que es contratado por un organismo de Derecho público chipriota conserva tales derechos, esta disposición perjudica a los trabajadores migrantes en relación con los que ejercen su actividad profesional solamente en Chipre.

20 Según la Comisión, dicha disposición introduce una diferencia de trato entre los trabajadores que no han hecho uso de su derecho a la libertad de circulación y los trabajadores migrantes, en detrimento de estos últimos, puesto que la pérdida de los derechos a pensión sólo afecta a los trabajadores que hayan ejercido su derecho a la libre circulación.

21 Arguye la Comisión que, aun cuando sea aplicable indistintamente, semejante disposición puede disuadir a los trabajadores de abandonar su Estado miembro de origen para ejercer una actividad económica en otro Estado miembro o en el seno de una institución de la Unión, constituyendo por tanto un obstáculo a la libre circulación de estos trabajadores, que prohíbe el artículo 45 TFUE.

22 Asimismo, la Comisión considera que el artículo 27, apartado 1, de la Ley 97 (I)/1997 priva al trabajador migrante de la posibilidad de beneficiarse de la acumulación de todos los períodos de seguro y no garantiza la unidad de carrera de ese trabajador, en materia de seguridad social, como exige el artículo 48 TFUE.

23 La Comisión señala que la adopción de la Ley 113 (I)/2011 no incide en el hecho de que el citado artículo 27, apartado 1, continúe aplicándose a los funcionarios que hayan asumido sus funciones antes del 1 de octubre de 2011, fecha de entrada en vigor de esta Ley.

24 Por otro lado, la Comisión estima que el requisito relativo a la edad, previsto en el artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997, puede disuadir a los funcionarios chipriotas de abandonar, antes de haber alcanzado la edad de 45 años, la función pública nacional para ejercer una actividad profesional en el seno de una institución de la Unión, puesto que, al aceptar un empleo en tal institución, perderían la posibilidad de disfrutar, en virtud del régimen nacional de seguridad social, de una prestación de jubilación a la que habrían tenido derecho si no hubieran aceptado dicho empleo, lo cual no puede admitirse a la luz de los artículos 45 TFUE y 4 TUE, apartado 3.

25 Por último, la Comisión alega que la justificación invocada por la República de Chipre no guarda relación directa con la discriminación por razón de edad de que se trata en el presente asunto, que dicho Estado miembro no aporta ningún elemento que permita respaldar su alegación y que, además, consideraciones de naturaleza puramente económica no pueden constituir razones imperiosas de interés general que justifiquen una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE.

26 La República de Chipre sostiene que el artículo 48 TFUE no es aplicable y que el mismo no puede servir de fundamento al recurso de la Comisión, dado que, en sustancia, aunque dicho artículo constituye la base jurídica que permite la adopción de medidas que regulen la toma en consideración de todos los períodos de seguro cubiertos en diferentes Estados miembros, no crea, como tal, el derecho a que se tengan en cuenta esos períodos.

27 Según dicho Estado miembro, desde la adopción de la Ley 31 (I)/2012, que entró en vigor con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2004, el requisito relativo a la edad, previsto en el artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997, deja de aplicarse en caso de cese de un funcionario nacional para ocupar un puesto de funcionario en una institución de la Unión, y a la inversa.

28 La República de Chipre considera que no sólo un funcionario que abandona la función pública chipriota para ocupar un puesto en las instituciones de la Unión no es objeto de una diferencia de trato, sino que, por el contrario, tal funcionario es objeto de un trato más favorable que el dispensado a un funcionario que abandona la función pública chipriota para ejercer una actividad profesional con otro empleador en Chipre, ya que este último funcionario no tiene la posibilidad de transferir sus derechos a pensión.

29 Por otra parte, dicho Estado miembro alega que el artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997 se aplica indistintamente a los trabajadores que hayan efectuado toda su carrera profesional en el territorio nacional y a los trabajadores que hayan optado por trabajar en otro Estado miembro, independientemente de su nacionalidad.

30 Según la República de Chipre, el citado artículo implica la pérdida de una ventaja no por el hecho de ejercitar el derecho a la libre circulación, sino como consecuencia de la decisión de un trabajador de renunciar a la función pública nacional y al correspondiente régimen profesional de seguridad social.

31 Por último, la República de Chipre estima que la variedad en los requisitos para la concesión de las prestaciones de seguridad social podría poner en peligro el equilibrio del sistema chipriota, de modo que, aun suponiendo que el mencionado artículo instituya un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores, tal obstáculo está justificado porque su finalidad es garantizar el equilibrio del régimen profesional de los funcionarios, con observancia del principio de proporcionalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

32 Con carácter liminar, procede desestimar la alegación de la República de Chipre según la cual el artículo 48 TFUE no puede servir de fundamento al recurso de la Comisión.

33 En efecto, en contra de lo que sostiene dicho Estado miembro, la circunstancia de que el citado artículo constituya una base jurídica para la adopción de medidas que tengan por objeto el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, especialmente mediante la instauración de un sistema que permita garantizar a los trabajadores la toma en consideración de todos los períodos de seguro cubiertos en diferentes Estados miembros, no implica que la invocación de ese artículo no sea pertinente en el marco del presente recurso.

34 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 48 TFUE, cuyo objetivo es contribuir al establecimiento de la más amplia libertad posible en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores migrantes (véase la sentencia da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 70 y jurisprudencia citada), implica, en particular, que los trabajadores migrantes no deben perder los derechos a las prestaciones de seguridad social ni sufrir una reducción de la cuantía de éstas por haber ejercitado el derecho a la libre circulación que les reconoce el Tratado (véanse las sentencias Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, apartado 38, y Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, apartado 39).

35 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha considerado asimismo que una solicitud de acumulación puede ser satisfecha por aplicación directa de los artículos 45 TFUE a 48 TFUE, sin que deba recurrirse a las normas de coordinación adoptadas por el Consejo, conforme a este último artículo (véase, en este sentido, la sentencia Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, apartado 36).

36 Además, debe señalarse que el recurso de la Comisión no se basa de manera exclusiva, principal o preponderante en el artículo 48 TFUE, sino en la violación del derecho a la libre circulación de los trabajadores que prevé el artículo 45 TFUE, en relación con los artículos 48 TFUE y 4 TUE, apartado 3.

37 Por consiguiente, procede examinar la compatibilidad de la normativa chipriota a que se refiere el recurso de la Comisión con estas tres disposiciones.

38 Si bien los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social, deben no obstante respetar el Derecho de la Unión al ejercitar dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores y al derecho de establecimiento (véase la sentencia Gouvernement de la Communauté française y gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 43).

39 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el conjunto de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas tiene por objeto facilitar a los ciudadanos de la Unión el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio de la Unión y se opone a las medidas que pudieran colocar a estos ciudadanos en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro. En este contexto, los nacionales de los Estados miembros disfrutan, en particular, del derecho, fundado directamente en el Tratado, de abandonar su país de origen para desplazarse al territorio de otro Estado miembro y permanecer en éste con el fin de ejercer allí una actividad económica (véanse, en particular, las sentencias Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, apartados 94 y 95; Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, apartado 33; Gouvernement de la Communauté française y gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 44; Casteels, C-379/09, EU:C:2011:131, apartado 21, y Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 19).

40 Ciertamente, aunque el Derecho primario de la Unión no puede garantizar a un asegurado que el desplazamiento a otro Estado miembro sea neutro en lo que respecta a la seguridad social, especialmente en materia de prestaciones de enfermedad y de pensiones de vejez, puesto que tal desplazamiento, habida cuenta de las disparidades existentes entre los regímenes y las legislaciones de los Estados miembros, puede ser más o menos ventajoso, según el caso, para la persona de que se trate en el plano de la protección social. Sin embargo, de reiterada jurisprudencia resulta que, en el caso en que su aplicación resulte menos favorable, la normativa nacional sólo será conforme con el Derecho de la Unión si la misma no perjudica al trabajador interesado con relación a quienes ejercen todas sus actividades en el Estado miembro en el que aquélla se aplica y si no conduce pura y simplemente a un abono de cotizaciones sociales a fondo perdido (véase la sentencia Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, apartado 45 y jurisprudencia citada).

41 Así, el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que la finalidad de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE no se alcanzaría si, como consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación, los trabajadores migrantes llegaran a perder determinados beneficios de seguridad social que les garantiza la legislación de un solo Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias Gouvernement de la Communauté française y gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 46; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 74, y Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, apartado 46).

42 Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 45 TFUE a 48 TFUE tienen por objeto evitar que un trabajador que, en ejercicio de su derecho a la libre circulación, haya ocupado empleos en más de un Estado miembro sea tratado sin justificación objetiva de modo menos favorable que aquel que haya efectuado toda su actividad profesional en un solo Estado miembro (véase la sentencia da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 76).

43 En el presente asunto, de la documentación remitida al Tribunal de Justicia se desprende que, en aplicación del artículo 27, apartado 1, de la Ley 97 (I)/1997, en relación con los artículos 24 y 25 de dicha Ley, el funcionario menor de 45 años que renuncie al puesto que ocupa en la función pública chipriota para ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro, en el seno de una institución de la Unión o de otra organización internacional, percibe inmediatamente una cantidad a tanto alzado

y pierde el derecho a que su pensión sea consolidada, liquidada y abonada al alcanzar la edad de 55 años, mientras que el funcionario que continúe en su puesto o que lo deje para ejercer otras funciones públicas en Chipre percibe inmediatamente esa cantidad y conserva tal derecho.

44 A este respecto, aun cuando la Ley 113 (I)/2011 establezca que los «nuevos funcionarios», a saber, los nombrados después del 1 de octubre de 2011, estarán sujetos a otro sistema de pensiones, que ya no comporta semejante diferencia de trato, no es menos cierto que, tal como alega la Comisión sin verse contradicha en este punto por la República de Chipre, el sistema anterior, es decir, el previsto por la Ley 97 (I)/1997, continúa aplicándose a los funcionarios nombrados antes de esa fecha, incluso a aquéllos de estos últimos que ya hayan renunciado.

45 De ello se infiere que la normativa chipriota controvertida en el presente asunto puede entorpecer o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los funcionarios chipriotas concernidos, de su derecho a la libre circulación. En efecto, dicha normativa puede disuadir a éstos de dejar su empleo en la función pública de su Estado miembro de origen para ejercer una actividad profesional en el territorio de otro Estado miembro, en el seno de una institución de la Unión o de otra organización internacional, y constituye por tanto un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores prohibido, en principio, por el artículo 45 TFUE.

46 Con respecto a la alegación de la República de Chipre según la cual la normativa controvertida en el presente asunto no perjudica a los trabajadores migrantes porque se aplica indistintamente a todos los trabajadores que opten por abandonar la función pública chipriota, a fin de trabajar en su Estado miembro de origen o en otro Estado miembro, procede recordar que para que una medida restrinja la libre circulación, no es necesario que se base en la nacionalidad de las personas afectadas ni siquiera que favorezca a la totalidad de los trabajadores nacionales o que perjudique sólo a los trabajadores procedentes de los demás Estados miembros, y no a los trabajadores nacionales. Basta que la medida favorable beneficie a determinadas categorías de personas que ejerzan una actividad profesional en el Estado miembro en cuestión (véase la sentencia Gouvernement de la Communauté française y gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 50 y jurisprudencia citada).

47 Si bien es cierto que la normativa controvertida en el presente asunto se aplica tanto a los funcionarios chipriotas que opten por renunciar para trabajar en el sector privado, en su Estado miembro de origen, como a aquellos que renuncian y abandonan ese Estado miembro para trabajar en otro Estado miembro, en el seno de una institución de la Unión o de otra organización internacional, no lo es menos que dicha normativa puede restringir la libre circulación de esta última categoría de funcionarios impidiéndoles o disuadiéndolos de abandonar su Estado miembro de origen para aceptar un empleo en otro Estado miembro, en el seno de una institución de la Unión o de otra organización internacional. Una normativa de este tipo condiciona directamente el acceso de los funcionarios chipriotas al mercado de trabajo en los Estados miembros distintos de la República de Chipre y puede, de este modo, obstaculizar la libre circulación de los trabajadores (véase, en este sentido, la sentencia Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, apartados 98 a 100 y 103).

48 Por otra parte, las modificaciones de la Ley 97(I)/1997 efectuadas por la Ley 31 (I)/2012, que entraron en vigor con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2004, mediante las que se prevé concretamente que los funcionarios que ocupen un puesto que genere derecho a pensión en la función pública chipriota y lo dejen para ocupar un puesto de titular en una institución de la Unión tendrán derecho a que el Gobierno chipriota abone a la Unión el importe que represente el valor del capital de las prestaciones que hayan adquirido en aplicación del sistema de pensiones de los funcionarios, no suprimen todo posible obstáculo a la libre circulación de los funcionarios afectados, puesto que no contemplan la situación de aquellos de estos últimos que se inclinan por no transferir sus derechos a pensión. En efecto, si estos funcionarios renuncian o han renunciado a la función pública chipriota antes de haber alcanzado la edad de 45 años, pierden sus derechos a pensión.

49 A este respecto, la circunstancia invocada por la República de Chipre, según la cual dichos funcionarios pueden, además de percibir una cantidad a tanto alzado con arreglo a la Ley 97 (I)/1997, disfrutar de una pensión en virtud de la Ley 59 (I)/2010, sobre la seguridad social, si cumplen los requisitos previstos en esta Ley, no pone en cuestión la existencia del obstáculo identificado en el apartado anterior de la presente sentencia.

50 En efecto, en su réplica, la Comisión indicó, sin ser contradicha en este punto por la República de Chipre, que, a diferencia del funcionario que renuncia tras haber alcanzado la edad de 45 años y que tiene derecho a una pensión tanto en virtud de la Ley 97 (I)/1997 como de la Ley 59 (I)/2010, el funcionario que ocupa un puesto que genera derecho a pensión en la función pública chipriota y que decide dejar dicho puesto, antes de haber alcanzado esa edad, para ejercer una función en el seno de una institución de la Unión, sin transferir sus derechos a pensión, no tiene derecho a una pensión en virtud de la Ley 97 (I)/1997.

51 Así, la normativa chipriota puede disuadir a esta última categoría de funcionarios de abandonar Chipre para ejercer una actividad profesional en el seno de una institución de la Unión, puesto que, al aceptar un empleo en tal institución, pierden la posibilidad de percibir, en virtud del régimen nacional de seguridad social, una prestación de vejez a la que hubieran tenido derecho si no hubieran aceptado dicho empleo (véanse, en este sentido, las sentencias My, C-293/03, EU:C:2004:821, apartado 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 19, y Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 16).

52 Pues bien, además del hecho de que constituye un obstáculo prohibido por el artículo 45 TFUE, no puede admitirse semejante consecuencia habida cuenta del deber de cooperación y de asistencia leales que recae sobre los Estados miembros con respecto a la Unión y que halla su expresión en la obligación, impuesta por el artículo 4 TUE, apartado 3, de facilitar a ésta el cumplimiento de su misión (véase, en este sentido, la sentencia My, C-293/03, EU:C:2004:821, apartado 48).

53 En cuanto a la alegación de la República de Chipre según la cual el obstáculo a la libre circulación de los trabajadores resultante de las disposiciones del artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997 se justifica por el hecho de que la variedad en los requisitos para la concesión de las prestaciones de seguridad social podría poner en peligro el equilibrio del sistema y porque tales disposiciones tienen por objeto garantizar dicho equilibrio, con observancia del principio de proporcionalidad, procede recordar que, si bien motivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que pueda justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véanse las sentencias Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, apartado 48; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, apartado 34, y Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, apartado 43), una normativa nacional puede constituir, no obstante, un obstáculo justificado a una libertad fundamental cuando viene impuesta por motivos de carácter económico que persiguen un objetivo de interés general (véase la sentencia Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 52). Así, no cabe excluir que un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social pueda constituir una razón imperiosa de interés general que justifique la vulneración de las disposiciones del Tratado relativas al derecho a la libre circulación de los trabajadores (véase, en este sentido, la sentencia Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, apartado 41).

54 No obstante, según jurisprudencia bien asentada del Tribunal de Justicia, corresponde a las autoridades nacionales competentes, al adoptar una medida que supone una excepción a un principio reconocido por el Derecho de la Unión, probar, en cada caso, que dicha medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado y que no excede de lo necesario para alcanzarlo. Por tanto, las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas adecuadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por ese Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación. Es importante que este examen objetivo, detallado y con cifras concretas, pueda probar con datos fiables,

contrastados y fehacientes que efectivamente existen riesgos para el equilibrio del sistema de seguridad social (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Bélgica, C-254/05, EU:C:2007:319, apartado 36, y Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 71).

55 Pues bien, es preciso hacer constar que en el presente asunto no se ha efectuado tal demostración. En efecto, el Gobierno chipriota se limita a aludir a un riesgo de desequilibrio del sistema de seguridad social y a afirmar que la normativa controvertida cumple el requisito de proporcionalidad contemplado en el apartado anterior de la presente sentencia.

56 Por consiguiente, el obstáculo a la libre circulación de los trabajadores en cuestión en el presente asunto no está justificado.

57 Así pues, debe declararse fundado el recurso de la Comisión.

58 En estas circunstancias, procede declarar que la República de Chipre ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE así como del artículo 4 TUE, apartado 3, al no haber suprimido, con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2004, el requisito relativo a la edad previsto en el artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997, que disuade a los trabajadores de abandonar su Estado miembro de origen para ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro o en el seno de una institución de la Unión o de otra organización internacional y que da lugar a una desigualdad de trato entre los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que trabajan en las instituciones de la Unión o en otra organización internacional, por una parte, y los funcionarios que han ejercido su actividad en Chipre, por otra.

Costas

59 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Chipre y al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por ésta, procede condenarla al pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **Declarar que la República de Chipre ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE así como del artículo 4 TUE, apartado 3, al no haber suprimido, con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2004, el requisito relativo a la edad previsto en el artículo 27 de la Ley 97 (I)/1997, sobre pensiones, que disuade a los trabajadores de abandonar su Estado miembro de origen para ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro o en el seno de una institución de la Unión Europea o de otra organización internacional y que da lugar a una desigualdad de trato entre los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que trabajan en las instituciones de la Unión Europea o en otra organización internacional, por una parte, y los funcionarios que han ejercido su actividad en Chipre, por otra.**

2) **Condenar en costas a la República de Chipre.**

Firmas