

KRANEMANN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 17 de marzo de 2005 *

En el asunto C-109/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 17 de diciembre de 2003, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2004, en el procedimiento entre

Karl Robert Kranemann

contra

Land Nordrhein-Westfalen

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y el Sr. K. Lenaerts (Ponente), la Sra. N. Colneric y los Sres. K. Schiemann y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- por el Sr. K.R. Kranemann, en nombre propio;
- en nombre del Land Nordrhein-Westfalen, por el Sr. M. Statthalter, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. G. Rozet y H. Kreppel, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de enero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

¹ La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación). Dicha petición se

presentó en el marco de un recurso formulado por el Sr. Kranemann, funcionario en prácticas jurídicas que había realizado una parte de éstas en el Reino Unido, contra la denegación por parte del Land Nordrhein-Westfalen del reembolso de los gastos de viaje relativos a la parte del trayecto efectuada fuera del territorio alemán para llegar al lugar de las prácticas.

Marco normativo nacional

- 2 El artículo 7, apartado 4, párrafos cuarto y quinto, del Reglamento sobre la concesión de complementos por traslado (Verordnung über die Gewährung von Trennungentschädigung; en lo sucesivo, «TEVO») del Land Nordrhein-Westfalen de 29 de abril de 1988, en la versión de 27 de junio de 1994 aplicable al presente caso (GVBl. NW 1994, p. 444), dispone que, para los funcionarios temporales en período de prácticas que se trasladen al extranjero a ocupar un puesto de su elección, las dietas diarias y las asignaciones de alojamiento se calcularán únicamente en función de las tarifas aplicables a los viajes profesionales en el territorio nacional. Los gastos de viaje soportados sólo se reembolsarán en la parte correspondiente al importe de un viaje de ida y vuelta a la frontera alemana, en transporte regular y en la clase más económica.

- 3 En virtud de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, en relación con el artículo 7, apartado 7, del TEVO, se aplica un régimen análogo a los gastos de viaje correspondientes al regreso al lugar de origen durante el período de prácticas.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 4 Durante las prácticas jurídicas preparatorias que preceden obligatoriamente al segundo examen de Estado de la carrera de Derecho en Alemania, el Sr. Kranemann efectuó su formación como funcionario temporal, entre el 1 de agosto y el 30 de noviembre de 1995, en un despacho de abogados de Londres (Reino Unido).

- 5 Durante dicho período, el Sr. Kranemann percibió del Land Nordrhein-Westfalen, además de su salario de funcionario en prácticas, una asignación por traslado de 1.686,68 DEM. Su solicitud de reembolso de los gastos ocasionados por el viaje de ida y vuelta de su domicilio en Aquisgrán (Alemania) al lugar de las prácticas y a un viaje de fin de semana a su domicilio solamente fue aceptada por una cuantía de 83,25 DEM, correspondiente a las dietas diarias de un viaje profesional de varios días y a una asignación de alojamiento. En cambio, dado que el TEVO limita el reembolso de los gastos de viaje a la cuantía necesaria para el viaje de ida y vuelta del domicilio hasta la frontera alemana y puesto que se considera que, a estos efectos, Aquisgrán es frontera alemana, el Sr. Kranemann no obtuvo el reembolso de los demás gastos de viaje que ascendían a la cantidad de 539,60 DEM.

- 6 Por haber sido desestimado en primera instancia y en apelación el recurso que había interpuesto contra la denegación de reembolso, presentó un recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht.

- 7 En su resolución de remisión, dicho órgano jurisdiccional señala que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre la cuestión de si los funcionarios temporales que efectúan un período de prácticas jurídicas preparatorias («Rechtsreferendare» o «funcionarios en prácticas jurídicas preparatorias») están comprendidos dentro del concepto de trabajador en el sentido del artículo 48 del Tratado.

- 8 Además, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la denegación de reembolso de los gastos de viaje vinculados a un trayecto efectuado fuera del territorio nacional constituye, por sí solo, un obstáculo suficientemente directo a la libre circulación de personas y si, en su caso, el artículo 48 del Tratado obliga a devolver los gastos de retorno al domicilio durante el período de prácticas, además del reembolso de los gastos de viaje correspondientes al viaje de ida y vuelta al lugar donde se realizan las prácticas en el extranjero.
- 9 Por último, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si existen consideraciones de carácter presupuestario que puedan justificar una restricción a la libre circulación de personas y si las consideraciones de esa índole pueden llevar a que se deniegue a los funcionarios en prácticas, de forma general, el beneficio del complemento por traslado y el reembolso de los gastos de viaje.
- 10 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con el artículo [48 del Tratado] una disposición nacional que, en el supuesto de un funcionario en prácticas jurídicas preparatorias que realiza parte de su formación obligatoria en un puesto de su elección en otro Estado miembro, sólo concede el reembolso de sus gastos de viaje en la cuantía correspondiente a la parte del trayecto realizada en el territorio nacional?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 11 Con carácter preliminar, es preciso determinar si la situación de un funcionario en prácticas jurídicas preparatorias que efectúa una parte de éstas en otro Estado miembro distinto del Estado miembro de su nacionalidad está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado.

Sobre el ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado

- 12 Según reiterada jurisprudencia, el concepto de «trabajador», en el sentido del artículo 48 del Tratado, posee un alcance comunitario y no debe interpretarse de forma restrictiva. Debe considerarse «trabajador» cualquier persona que ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. Según esta jurisprudencia, la característica de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución (véanse, en particular, las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, apartados 16 y 17; de 26 de febrero de 1992, Bernini, C-3/90, Rec. p. I-1071, apartado 14, y de 7 de septiembre de 2004, Trojani, C-456/02, Rec. p. I-7573, apartado 15).
- 13 Por lo que se refiere a las personas que efectúan unas prácticas preparatorias, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que si las prácticas se desarrollan en las condiciones de una actividad por cuenta ajena real y efectiva, el hecho de que el período de prácticas pueda considerarse una preparación práctica vinculada al ejercicio mismo de la profesión no puede impedir la aplicación del artículo 48 del Tratado (sentencias, antes citadas, Lawrie-Blum, apartado 19, y Bernini, apartado 15).
- 14 Como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 7 de diciembre de 2000, Schnorbus (C-79/99, Rec. p. I-10997, apartado 28), las prácticas jurídicas preparatorias previstas en Alemania constituyen un período de formación y una condición previa necesaria para acceder a un empleo en la magistratura o en la alta función pública.
- 15 Por lo que atañe a las actividades efectuadas por los funcionarios en prácticas jurídicas preparatorias, se desprende de la resolución de remisión, por una parte,

que dichos funcionarios aplican, en el marco de sus prácticas, los conocimientos adquiridos durante sus estudios y contribuyen de este modo, bajo la dirección de su director de prácticas, a las actividades efectuadas por este último y, por otra parte, que perciben, durante su período de prácticas, una retribución consistente en una asignación de subsistencia.

- 16 Contrariamente a lo que afirma el Land Nordrhein-Westfalen, no puede considerarse que una relación laboral de este tipo no se halla comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado por el mero hecho de que, por una parte, la asignación que perciben los funcionarios en prácticas no constituye más que una ayuda que les permite atender sus necesidades y de que, por otra parte, en el caso de los funcionarios en prácticas que efectúan una parte de éstas fuera del sector público, la concesión de dicha asignación por el Estado no puede considerarse la contrapartida de las prestaciones profesionales realizadas por dicho funcionario.
- 17 En efecto, se desprende de una reiterada jurisprudencia que ni el nivel limitado de la retribución, ni el origen de los recursos para esta última, pueden tener consecuencias de ningún tipo en cuanto a la condición de trabajador a efectos del Derecho comunitario (véanse las sentencias de 23 de marzo de 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035, apartado 16; de 31 de mayo de 1989, Bettray, 344/87, Rec. p. 1621, apartado 16, y Trojani, antes citada, apartado 16).
- 18 Puesto que los funcionarios en prácticas jurídicas preparatorias ejercen una actividad por cuenta ajena real y efectiva, han de ser considerados trabajadores en el sentido del artículo 48 del Tratado.
- 19 No puede excluirse la aplicación de dicho artículo sobre la base de la excepción prevista en el apartado 4 de esa disposición en relación con los «empleos en la

administración pública». En la medida en que, como en el presente caso, el funcionario en prácticas efectúa una parte de su período de prácticas fuera del sector público, basta recordar que el concepto de «empleos en la administración pública» no abarca los empleos al servicio de un particular o de una persona jurídica privada, cualesquiera que sean las funciones del empleado (sentencia de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-283/99, Rec. p. I-4363, apartado 25).

- 20 Tratándose de un funcionario en prácticas jurídicas preparatorias que ha abandonado su Estado miembro de origen para realizar una parte de sus prácticas en otro Estado miembro, tampoco se puede considerar que su caso se encuentre fuera del ámbito de aplicación del Tratado por constituir una situación puramente interna de un Estado miembro.
- 21 Habida cuenta de todo cuanto antecede, procede considerar que un funcionario en prácticas jurídicas preparatorias de un Estado miembro que efectúa una parte de éstas en otro Estado miembro ejerciendo una actividad por cuenta ajena real y efectiva es un trabajador en el sentido del artículo 48 del Tratado.
- 22 Es preciso examinar, a continuación, si las reglas relativas al reembolso de los gastos de viaje, tal como se aplican en el procedimiento principal, constituyen un obstáculo al derecho a la libre circulación que el artículo 48 del Tratado confiere a los trabajadores.

Sobre la existencia de un obstáculo a la libre circulación de trabajadores

- 23 Es preciso señalar que, al estar sujeto el reembolso de los gastos efectuados por un funcionario en prácticas jurídicas preparatorias que realiza una parte de éstas fuera

de Alemania a las tarifas aplicables a los viajes profesionales en el territorio alemán, el artículo 7 del TEVO excluye el reembolso de los gastos de viaje en que incurra un funcionario de este tipo fuera del territorio alemán.

- 24 De ello se deduce que, si bien los funcionarios en prácticas que se encuentran en un lugar de trabajo situado en el territorio alemán tienen derecho al reembolso de la totalidad de los gastos de viaje cualquiera que sea la distancia entre su domicilio y el lugar de las prácticas, aquellos que hayan escogido realizar una parte de sus prácticas en otro Estado miembro deben soportar la parte de los gastos de viaje correspondiente a los trayectos efectuados fuera del territorio alemán.
- 25 A este respecto, es preciso subrayar que el Tribunal de Justicia ha considerado en varias ocasiones que las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar a los nacionales comunitarios el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio de la Comunidad y se oponen a las medidas nacionales que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro (sentencias de 7 de julio de 1988, Wolf y otros, asuntos acumulados 154/87 y 155/87, Rec. p. 3897, apartado 13; de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 94; de 26 de enero de 1999, Terhoeve, C-18/95, Rec. p. I-345, apartado 37, y de 27 de enero de 2000, Graf, C-190/98, Rec. p. I-493, apartado 21).
- 26 Las disposiciones nacionales que impiden o disuaden a un trabajador nacional de un Estado miembro de abandonar su país de origen para ejercer su derecho a la libre circulación constituyen, por consiguiente, obstáculos a dicha libertad, aun cuando se apliquen con independencia de la nacionalidad de los trabajadores afectados (sentencias, antes citadas, Bosman, apartado 96; Terhoeve, apartado 39, y Graf, apartado 23; sentencias de 30 de septiembre de 2003, Köbler, C-224/01, Rec. p. I-10239, apartado 74, y de 2 de octubre de 2003, Van Lent, C-232/01, Rec. p. I-11525, apartado 16).

- 27 De lo anterior se desprende que cuando un Estado miembro establece un sistema de acceso a determinados empleos basado en la realización de prácticas preparatorias durante las cuales las personas en prácticas ejercen una actividad por cuenta ajena real y efectiva y cuando ese sistema permite, además, que dichas personas puedan efectuar sus prácticas en otro Estado miembro, el primer Estado debe entonces velar por que la organización de dichas prácticas no cree obstáculos a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.
- 28 En la medida en que una normativa nacional como el TEVO exige que los funcionarios en prácticas que estén realizando éstas en otro Estado miembro soporten los gastos de viaje correspondientes a los trayectos efectuados fuera del territorio nacional, incluidos los que estén vinculados a un viaje de retorno al domicilio durante el período de prácticas, el funcionario que realice sus prácticas en otro Estado miembro se encuentra en una situación menos favorable que si las hubiera realizado en su Estado miembro de origen puesto que, en tal supuesto, habría tenido derecho a la devolución de sus gastos de viaje.
- 29 Así, una normativa de este tipo crea un obstáculo financiero que puede disuadir a los funcionarios en prácticas jurídicas preparatorias, en especial a aquellos cuyos recursos económicos son limitados, de intentar obtener un puesto en prácticas en otro Estado miembro, independientemente de si la decisión de efectuar dichas prácticas se suele basar, como señala el Land Nordrhein-Westfalen, en razones vinculadas a la especialización del funcionario en prácticas o bien en razones de carácter personal, como el deseo de adquirir experiencia en otra cultura jurídica.
- 30 En consecuencia, una medida como la que figura en el artículo 7 del TEVO puede constituir un obstáculo a la libre circulación de trabajadores, lo cual está, en principio, prohibido por el artículo 48 del Tratado.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, no obstante, si un obstáculo de este tipo puede estar justificado por consideraciones de orden presupuestario.

- 32 Según el Sr. Kranemann, la denegación de reembolso de los gastos de viaje únicamente respecto de los funcionarios en prácticas que hayan efectuado éstas en el extranjero no puede estar justificada por consideraciones de orden presupuestario, si resulta que dichos gastos no son necesariamente superiores a aquellos gastos en que incurren los funcionarios en prácticas que han elegido realizar sus prácticas en Alemania. A su juicio, las consideraciones de orden presupuestario podrían llevar, como mucho, a limitar la cuantía reembolsable.
- 33 Es preciso señalar, a este respecto, que una medida que puede obstaculizar la libre circulación de los trabajadores solamente puede admitirse si persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y se justifica por razones imperiosas de interés general. Pero, en tal caso, también es necesario que su aplicación sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse, en particular, la sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32, así como las sentencias, antes citadas, Bosman, apartado 104, y Köbler, apartado 77).
- 34 Ahora bien, se desprende de una reiterada jurisprudencia, que los motivos de carácter meramente económico no pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (sentencias de 26 de abril de 1988, Bond van Adverteerders, 352/85, Rec. p. 2085, apartado 34; de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Rec. p. I-4007, apartado 11; de 5 de junio de 1997, SETTG, C-398/95, Rec. p. I-3091, apartado 23; de 6 de junio de 2000, Verkooijen, C-35/98, Rec. p. I-4071, apartado 48, y de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia, C-388/01, Rec. p. I-721, apartado 22).
- 35 En todo caso, como han señalado el Sr. Kranemann y la Comisión de las Comunidades Europeas, no se puede excluir que, en determinados casos, los gastos vinculados a un trayecto efectuado en el interior del territorio alemán puedan ser más onerosos que los gastos vinculados a un trayecto efectuado para viajar a otro Estado miembro.

- 36 Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 48 del Tratado se opone a una disposición nacional que, en el supuesto de una persona que ha efectuado, en el marco de unas prácticas preparatorias, una actividad por cuenta ajena real y efectiva en otro Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen, solamente concede el reembolso de sus gastos de viaje en la cuantía correspondiente a la parte del trayecto realizada en el territorio nacional, cuando prevé que, de haberse efectuado tal actividad en dicho territorio, se habría reembolsado la totalidad de los gastos de viaje.

Costas

- 37 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 Primera) declara:

El artículo 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación) se opone a una disposición nacional que, en el supuesto de una persona que ha efectuado, en el marco de unas prácticas preparatorias, una actividad por cuenta ajena real y efectiva en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen, solamente concede el reembolso de sus gastos de viaje en la cuantía correspondiente a la parte del trayecto realizada en el territorio nacional, cuando prevé que, de haberse efectuado tal actividad en dicho territorio, se habría reembolsado la totalidad de los gastos de viaje.

Firmas