

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

3 de junio de 1986 *

En el asunto 139/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Raad van State de los Países Bajos, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional, entre

R. H. Kempf

y

Staatssecretaris van Justitie,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de ciertas normas de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de trabajadores,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sir Gordon Slynn

Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas por:

— el Sr. R. Kempf, representado por M^e Th. H. A. Teeuwen,

— el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. I. Verkade, el Sr. H. Siblesz y la Sra. C. Lindeman,

— el Gobierno danés, representado por el Sr. L. Mikaelsen,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

— la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. J. Griesmar y M^e F. Herbert,

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 17 de abril de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución interlocutoria de 23 de abril de 1985, que llegó al Tribunal de Justicia el 9 de mayo siguiente, el Raad van State de los Países Bajos planteó, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de las normas de Derecho comunitario en materia de libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad.
- 2 El demandante en el procedimiento principal, Sr. R. H. Kempf, de nacionalidad alemana, entró en los Países Bajos el 1 de septiembre de 1981. Estuvo trabajando allí como profesor de música a tiempo parcial, con doce horas de clase a la semana, desde el 26 de octubre de 1981 al 14 de julio de 1982, percibiendo por ello un salario bruto mensual que, al final, se elevaba a 984 HFL. Solicitó y obtuvo durante el mismo período una prestación complementaria en virtud de la Wet Werkloosheidsvoorziening (ley sobre asistencia al desempleo). Las prestaciones fundadas en esta ley proceden de fondos públicos y se abonan a quienes ostentan el estatuto de trabajador.
- 3 Debido a una incapacidad laboral por causa de enfermedad, el Sr. Kempf obtuvo posteriormente unas prestaciones de seguridad social en virtud de la Ziektewet (ley sobre el seguro de enfermedad). Ha sido beneficiario además de prestaciones complementarias en virtud de la Wet Werkloosheidsvoorziening, ya citada, así como de la Algemene Bijstandswet (ley sobre la asistencia social). Esta última ley prevé un sistema de asistencia pública generalizada a los indigentes; los gastos relativos a la financiación del sistema corren íntegramente a cargo de los fondos públicos.

- 4 El 30 de noviembre de 1981, el Sr. Kempf solicitó un permiso de residencia en los Países Bajos para poder ejercer allí una actividad por cuenta ajena. El jefe de la policía local le denegó dicho permiso por resolución de 17 de agosto de 1982. El interesado interpuso en consecuencia un recurso ante el Staatssecretaris van Justitie (Secretario de Estado de Justicia), igualmente rechazado por resolución de 9 de diciembre de 1982, por la razón, entre otras, de que no gozaba de la condición de nacional comunitario privilegiado en el sentido de la normativa neerlandesa en materia de extranjería, puesto que había recurrido a fondos públicos neerlandeses y no estaba, por ello, de forma manifiesta, en situación de cubrir sus necesidades con los ingresos obtenidos de su actividad por cuenta ajena.
- 5 Mediante escrito de 10 de enero de 1983, el Sr. Kempf interpuso un recurso contra la resolución citada del Secretario de Estado de Justicia ante la sección de lo contencioso del Raad van State. En el marco de este litigio, el órgano jurisdiccional nacional suspendió el pronunciamiento y planteó al Tribunal la siguiente cuestión prejudicial:

«El hecho de que un nacional de un Estado miembro, que ejerce en el territorio de otro Estado miembro una actividad que puede considerarse de por sí como real y efectiva en el sentido de la sentencia del Tribunal en el asunto Levin, solicite acogerse a una ayuda económica con cargo a fondos públicos de este Estado miembro para completar los ingresos que percibe por su actividad, ¿permite llegar a la conclusión de que las normas del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores no se aplican a un nacional que se encuentra en esa situación?»

- 6 El Sr. Kempf y la Comisión sostienen que esta cuestión requiere una respuesta negativa. En efecto, el ámbito de aplicación personal de las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores, de amplia interpretación, queda determinado únicamente por la naturaleza de la actividad ejercida, independientemente de los ingresos que se perciban por ella. En consecuencia, una actividad por cuenta ajena que de por sí constituya una actividad real y efectiva no puede perder esta cualificación por el simple hecho de que el interesado haya solicitado prestaciones sociales procedentes de fondos públicos para completar su salario hasta alcanzar el mínimo necesario de subsistencia. Esta conclusión se ve confirmada, además, por la reciente jurisprudencia del Tribunal (sentencias de 27 de marzo de 1985, Hoeckx, 249/83, y Scrivner, 122/84, Rec. 1985, p. 973, y Rec. 1985, p. 1027), según la cual una prestación social que garantice de forma general un mínimo necesario de subsistencia constituye una ventaja social en el sentido del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, y debe extenderse por tanto sin discriminación a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros.

- 7 Por el contrario, los Gobiernos neerlandés y danés estiman que un trabajo que proporciona ingresos inferiores al mínimo necesario de subsistencia, tal como lo entiende el Estado miembro de acogida, no puede considerarse como una actividad por cuenta ajena real y efectiva cuando el interesado solicita el beneficio de una asistencia social procedente de fondos públicos. En estas condiciones, efectivamente, el trabajo no es el medio directo de mejorar el nivel de vida, sino solamente un medio de obtener la garantía del mínimo necesario de subsistencia por parte del Estado de acogida, por lo que no constituye una actividad económica de las que considera el Tratado. El Gobierno danés precisa, por otra parte, que la condición de trabajador debe apreciarse solamente en el momento de la solicitud del permiso de residencia, con la consecuencia de que una persona que tenga el estatuto de trabajador en esa fecha lo conserve incluso si pierde su trabajo posteriormente y se convierte por ello en titular de una ayuda económica con cargo a fondos públicos.
- 8 De la redacción de la cuestión planteada y de los motivos de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional nacional solicita fundamentalmente una precisión de los criterios expuestos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 23 de marzo de 1982 (Levin, 53/81, Rec. 1982, p. 1035) respecto a una situación en la que el interesado, nacional de un Estado miembro y que ejercía en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena real y efectiva, trata de completar sus ingresos, percibidos por esta actividad e inferiores al mínimo necesario de subsistencia, hasta alcanzar dicho mínimo mediante una ayuda económica con cargo a fondos públicos del Estado de acogida.
- 9 Procede por tanto recordar el tenor de la citada sentencia en la que el Tribunal sentó como Derecho que:

«Las normas de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores se aplican igualmente a un nacional de un Estado miembro que ejerce en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena por la que percibe ingresos inferiores al mínimo necesario de subsistencia tal y como lo entiende este último Estado, tanto si dicha persona completa los ingresos obtenidos por su actividad asalariada con otros, hasta alcanzar el citado mínimo, como si se conforma con menos de este mínimo siempre que ejerza una actividad asalariada real y efectiva» (*traducción provisional*).

- 10 En los motivos de la misma sentencia, se precisa además que «mientras que el trabajo a tiempo parcial no está excluido del ámbito de aplicación de las reglas relativas a la libre circulación de los trabajadores, éstas no cubren más que el ejercicio de actividades reales y efectivas, con exclusión de actividades tan reducidas que se presenten como meramente marginales y accesorias» (*traducción provisional*).
- 11 Al tratarse, en primer lugar, del criterio de actividad real y efectiva, por oposición a actividades marginales y accesorias no cubiertas por las reglas comunitarias en cuestión, el Gobierno neerlandés ha manifestado en la vista sus dudas respecto a la cuestión de si una actividad como profesor de doce horas semanales de clase puede considerarse de por sí como una actividad real y efectiva en el sentido de la sentencia Levin.
- 12 No procede en todo caso examinar esta cuestión, al haber consignado expresamente el Raad van State en los motivos de la resolución de remisión que las actividades asalariadas de las que se trata no eran tan reducidas como para considerarlas de carácter meramente marginal y accesorio. En el marco de la cooperación establecida por el procedimiento prejudicial entre el juez nacional y el Tribunal de Justicia, corresponde al primero determinar y apreciar los hechos del asunto. Procede por tanto examinar la consulta prejudicial a la luz de la apreciación formulada por el órgano jurisdiccional nacional.
- 13 Según jurisprudencia constante de este Tribunal, la libre circulación de los trabajadores forma parte de los cimientos de la Comunidad. Las normas que consagran esta libertad fundamental y, más concretamente, los conceptos de «trabajadores» y de «actividad por cuenta ajena» que definen su campo de aplicación deben, por ello, interpretarse ampliamente, mientras que las excepciones y los casos de inaplicación del principio de libre circulación de los trabajadores deben interpretarse, por el contrario, con criterio restringido.
- 14 De ello se sigue que las reglas sobre esta materia deben interpretarse en el sentido de que no puede excluirse de su ámbito de aplicación a una persona que ejerza una actividad por cuenta ajena real y efectiva a tiempo parcial por el simple hecho

de que trate de completar la remuneración percibida por dicha actividad, inferior al mínimo necesario de subsistencia, con otros medios lícitos de vida. Desde esta perspectiva, no importa saber si los ingresos complementarios proceden de bienes o del trabajo de un miembro de la familia del interesado, situación de hecho que se daba en el asunto Levin o si, como en este caso, se derivan de una ayuda económica procedente de fondos públicos del Estado miembro de residencia, siempre que queden de manifiesto la realidad y la efectividad de la actividad asalariada.

15 Corroborra esta conclusión, por lo demás, el hecho de que, tal como lo dispuso el Tribunal recientemente en la sentencia Levin, los términos «trabajador» y «actividad por cuenta ajena» en el sentido del Derecho comunitario no pueden definirse remitiéndose a las legislaciones de los Estados miembros, sino que tienen alcance comunitario. Este alcance quedaría comprometido si se excluyera del disfrute de los derechos concedidos en virtud de la libertad de circulación de los trabajadores al interesado por el mero hecho de haber recurrido a prestaciones con cargo a los fondos públicos que ofrecen las leyes nacionales del Estado de acogida.

16 Por estas razones, procede responder a la cuestión prejudicial que el hecho de que un nacional de un Estado miembro, que ejerce en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena que puede considerarse de por sí real y efectiva, solicite acogerse a una ayuda económica con cargo a fondos públicos de este Estado miembro para completar los ingresos que obtiene de su actividad, no permite excluir respecto a dicho nacional las normas de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Raad van State de los Países Bajos, mediante resolución interlocutoria de 23 de abril de 1985, declara:

El hecho de que un nacional de un Estado miembro, que ejerce en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena que puede considerarse de por sí como real y efectiva, solicite acogerse a una ayuda económica con cargo a fondos públicos de este Estado miembro para completar los ingresos que obtiene de su actividad no permite excluir la aplicación respecto a dicho nacional de las normas de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	
Joliet	Bosco	Due	Galmot	Kakouris
O'Higgins	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 3 de junio de 1986.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
A. J. Mackenzie Stuart