

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de marzo de 1982 *

En el asunto 53/81,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la sección jurisdiccional del Raad van State neerlandés, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

D.M. Levin, con domicilio en Amsterdam,

y

Staatssecretaris van Justitie,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE, así como de determinadas disposiciones de Directivas y de Reglamentos comunitarios en materia de libre circulación de personas dentro de la Comunidad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente, G. Bosco, A. Touffait y O. Due, Presidentes de Sala, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros y F. Grévisse, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución interlocutoria de 28 de noviembre de 1980, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de marzo de 1981, el Raad van State neerlandés planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado, así como de determinadas disposiciones de Reglamentos y de Directivas comunitarios en materia de libre circulación de personas dentro de la Comunidad.
- 2 La demandante en el procedimiento principal, Sra. Levin, de nacionalidad británica y esposa de un nacional de un país tercero, solicitó un permiso de residencia en los Países Bajos. Dicho permiso le fue denegado, de acuerdo con la legislación neerlandesa, basándose en que, entre otros motivos, la Sra. Levin no ejercía ninguna actividad profesional en los Países Bajos y por lo tanto no podía considerarse un «ciudadano privilegiado de la CEE» a efectos de dicha legislación.
- 3 La Sra. Levin interpuso un recurso de alzada contra dicha decisión ante el Staatssecretaris van Justitie. Al desestimarse dicho recurso, recurrió ante el Raad van State alegando que entretanto había empezado a ejercer una actividad por cuenta ajena en los Países Bajos y que, en todo caso, ella y su cónyuge disponían de bienes e ingresos más que suficientes para atender a su mantenimiento, aun sin trabajar.

4 Al considerar que la sentencia que debía dictarse dependía de la interpretación del Derecho comunitario, el Raad van State planteó las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) El concepto “ciudadano privilegiado de la CEE” que, en la legislación neerlandesa se refiere a cualquier nacional de un Estado miembro, según la definición recogida en el artículo 1 de la Directiva 64/221 del Consejo de las Comunidades Europeas, de 25 de febrero de 1964, y que se utiliza en dicha legislación para determinar el conjunto de personas a las que es de aplicación el artículo 48 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y el Reglamento nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, dictado por el Consejo de las Comunidades Europeas en virtud de dicho artículo, así como las Directivas 64/221, de 25 de febrero de 1964, y 68/360, de 15 de octubre de 1968, ¿debe entenderse en el sentido de que también comprende a los nacionales de un Estado miembro que ejercen un actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el territorio de otro Estado miembro, o que prestan servicios en el mismo, en una medida tan reducida que los ingresos que perciben en este último por tales actividades son inferiores a lo que en dicho Estado miembro se considera como salario mínimo de subsistencia?
- 2) Para responder a la primera cuestión, ¿debe distinguirse entre, por una parte, las personas que junto con los ingresos que perciben por su limitada actividad, disponen de otros ingresos (por ejemplo, de ingresos procedentes de bienes o del trabajo de su cónyuge con el que conviven y que no ostenta la nacionalidad de ningún Estado miembro), de manera que disponen de suficientes medios de subsistencia en el sentido de la primera cuestión y, por otra parte, aquellas personas que no disponen de semejantes ingresos de carácter secundario pero que, por motivos personales, desean tener unos ingresos inferiores a los que con carácter general se consideran mínimos?
- 3) En el supuesto de que se responda afirmativamente a la primera cuestión, ¿puede tal trabajador invocar asimismo el derecho al libre acceso y a la libertad de establecimiento en el Estado miembro en el que realiza o desea ejercer una actividad o en el que presta o desea prestar servicios en una medida reducida, si se demuestra o resulta probable que al establecerse en dicho Estado miembro pretende fundamentalmente alcanzar fines distintos

del ejercicio de una actividad o la prestación de servicios con carácter limitado?»

- 5 Aunque, de acuerdo con su redacción, dichas cuestiones se refieren tanto a la libre circulación de los trabajadores como a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, de los elementos del litigio principal se desprende que, en realidad, el Juez nacional se refiere únicamente a la libre circulación de los trabajadores. Por consiguiente, las respuestas deben circunscribirse a los aspectos relativos a dicha libertad.

Sobre las cuestiones primera y segunda

- 6 Mediante las cuestiones primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pregunta esencialmente si las disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores, son aplicables también a los nacionales de un Estado miembro que ejercen, en el territorio de otro Estado miembro, una actividad por cuenta ajena de la que obtienen unos ingresos inferiores al salario mínimo de subsistencia, con arreglo a lo que se considere como tal en la legislación de este último Estado. En particular se pregunta si tales disposiciones son de aplicación a dichas personas en el caso de que completen los ingresos derivados de su actividad por cuenta ajena con otros ingresos hasta alcanzar dicho mínimo, o bien si se contentan con medios de subsistencia inferiores a dicho mínimo.
- 7 A tenor del artículo 48 del Tratado, queda asegurada la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad. Ello implica la abolición de cualquier discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo y, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, conlleva el derecho de responder a ofertas efectivas de trabajo, de desplazarse libremente a este fin en el territorio de los Estados miembros, y de residir en uno de ellos con objeto de ejercer en él un empleo y de permanecer en él después de haberlo ejercido.
- 8 Esta disposición fue desarrollada mediante el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la

Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77) y la Directiva 68/360 del Consejo, de la misma fecha, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88), entre otros. A tenor del artículo 1 del Reglamento nº 1612/68, todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado.

- 9 Aunque los derechos que derivan del principio de la libre circulación de los trabajadores y, más concretamente, el derecho a entrar y residir en el territorio de un Estado miembro, se relacionan, pues, respectivamente con la condición de trabajador o de persona que realiza una actividad por cuenta ajena o que desee realizarla, los términos «trabajador» y «actividad por cuenta ajena» no se encuentran expresamente definidos en ninguna de las disposiciones sobre el particular. Por consiguiente, para apreciar su significado debe recurrirse a los principios de interpretación generalmente admitidos, partiendo del sentido ordinario que debe atribuirse a los términos en su contexto y a la luz de los objetivos del Tratado.
- 10 Los Gobiernos neerlandés y danés sostuvieron que sólo pueden invocar lo dispuesto en el artículo 48 del Tratado las personas que, como mínimo, perciban un salario cuya cuantía sea igual a los medios de subsistencia que considere necesarios la legislación del Estado miembro en el que trabajen, o que, como mínimo, trabajen el número de horas que se considere normal para un trabajo a jornada completa en el sector de que se trate. Dada la inexistencia de disposiciones al respecto en la legislación comunitaria, según dichos Gobiernos, será preciso recurrir a los criterios nacionales para precisar tanto el salario mínimo como el mínimo número de horas.
- 11 Sin embargo, dicho argumento no puede aceptarse. Como este Tribunal de Justicia ya afirmó en la sentencia de 19 de marzo de 1964 (Unger, 75/63, → Rec. 1964, p. 347) los términos «trabajador» y «actividad por cuenta ajena» no pueden definirse remitiéndose a las legislaciones de los Estados miembros, sino que tienen un sentido comunitario. De lo contrario las normas comunitarias sobre la libre circulación de los trabajadores perderían su razón de ser por cuanto el contenido de dichos términos podría fijarse y modificarse

unilateralmente, sin ningún control por parte de las Instituciones de la Comunidad, por las legislaciones nacionales, que podrían así excluir a su arbitrio a determinadas categorías de personas de los derechos que establece el Tratado.

- 12 Tal sería el caso si el disfrute de los derechos concedidos en materia de libre circulación de los trabajadores pudiera supeditarse al criterio de un salario al que la legislación del Estado de acogida considerase salario mínimo, lo cual supondría que el ámbito de aplicación *ratione personae* de las normas comunitarias en la materia podría variar de un Estado a otro. Por lo tanto debe aclararse el sentido y el alcance de los términos «trabajador» y «actividad por cuenta ajena» a la luz de los principios del ordenamiento jurídico comunitario.
- 13 A este respecto, debe subrayarse que dichos conceptos delimitan el ámbito de aplicación de una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y por ello no pueden interpretarse restrictivamente.
- 14 De conformidad con dicho enfoque, los considerandos del Reglamento nº 1612/68 afirman, con carácter general, el derecho de todos los trabajadores de los Estados miembros a ejercer la actividad de su elección dentro de la Comunidad, independientemente de que sean trabajadores permanentes, de temporada o fronterizos, o trabajadores que ejerzan sus actividades con ocasión de una prestación de servicios. Además, si bien la Directiva 68/360 consagra en su artículo 4 el derecho de residencia de los trabajadores con la mera presentación del documento al amparo del cual hayan entrado en el territorio y de una declaración de oferta de empleo suscrita por el empresario o un certificado de trabajo, no supedita tal derecho a ningún requisito relativo al tipo de trabajo o al importe de los ingresos que con el mismo se obtienen.
- 15 Cualquier interpretación que refleje todo el alcance de dichos conceptos es igualmente conforme con las finalidades del Tratado, entre las cuales, a tenor de los artículos 2 y 3, figura la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas con el fin, entre otros, de promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y una elevación del nivel de vida. Habida cuenta de que el trabajo a tiempo parcial constituye para muchas personas un medio eficaz de mejorar sus condiciones de vida, aunque los ingresos que genere puedan ser inferiores a lo que se considera salario mínimo de subsistencia, se

pondría en peligro la eficacia del Derecho comunitario y la realización de las finalidades del Tratado si el disfrute de los derechos derivados de la libre circulación de los trabajadores estuviera reservado únicamente a las personas que trabajan a jornada completa y que, por tal motivo perciben un salario, como mínimo, igual al salario mínimo garantizado en el sector de que se trate.

- 16 Consecuentemente, los conceptos de trabajador y de actividad por cuenta ajena deben entenderse en el sentido de que las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores se refieren también a las personas que únicamente ejercen una actividad por cuenta ajena a tiempo parcial, o sólo desean ejercer dicha actividad, y que sólo obtienen u obtendrían por tal motivo una retribución inferior a la retribución mínima garantizada en el sector de que se trate. No puede establecerse a este respecto ninguna diferencia entre las personas que desean contentarse con ingresos obtenidos mediante una actividad de tal naturaleza y las que completan dichos ingresos mediante otros, tanto si son procedentes de patrimonio como si provienen del trabajo de un miembro de su familia con el que conviven.
- 17 No obstante debe precisarse que, mientras que el trabajo a tiempo parcial no está excluido del ámbito de aplicación de las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores, éstas amparan tan sólo el ejercicio de actividades reales y efectivas, y no de actividades de tan reducida entidad que sean puramente marginales y accesorias. Del enunciado del principio de la libre circulación de los trabajadores, así como del lugar que ocupan las normas relativas a dicho principio en el sistema del Tratado se desprende que dichas normas únicamente garantizan la libre circulación de personas que realizan o desean realizar una actividad económica.
- 18 Procede, pues, responder a las cuestiones primera y segunda que las disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores son aplicables también a los nacionales de un Estado miembro que ejercen en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena de la que obtienen ingresos inferiores al salario mínimo de subsistencia, con arreglo a lo que se considere como tal en la legislación de este último Estado, tanto si completan los ingresos derivados de su actividad por cuenta ajena con otros ingresos hasta alcanzar dicho mínimo, como si se contentan con los medios de subsistencia inferiores a dicho mínimo, siempre que ejerzan una actividad por cuenta ajena real y efectiva.

Sobre la tercera cuestión

- 19 La tercera cuestión tiene esencialmente por objeto determinar si el derecho de entrada y de residencia en el territorio de un Estado miembro puede serle negado a un trabajador que, mediante su entrada y residencia, pretenda alcanzar, principalmente, objetivos distintos del ejercicio de una actividad por cuenta ajena, tal como se ha definido en la respuesta dada a las cuestiones primera y segunda.
- 20 A tenor del apartado 3 del artículo 48 del Tratado, el derecho de desplazarse libremente en el territorio de los Estados miembros se otorga a los trabajadores con el «fin» de responder a las ofertas efectivas de trabajo. Los trabajadores tienen derecho de residir en uno de los Estados miembros, en virtud del mismo precepto, «con objeto» de ejercer en él un empleo. Además, el Reglamento nº 1612/68 precisa en su exposición de motivos que la libre circulación implica el derecho de los trabajadores a desplazarse libremente dentro de la Comunidad «para» ejercer una actividad asalariada, mientras que la Directiva 68/360, en su artículo 2, obliga a los Estados miembros, a permitir que los trabajadores abandonen su territorio «para» acceder a una actividad asalariada y ejercerla en el territorio de otro Estado miembro.
- 21 No obstante, dichas fórmulas expresan tan sólo la exigencia, inherente al principio mismo de la libre circulación de los trabajadores, de que las ventajas que confiere el Derecho comunitario como manifestación de dicha libertad pueden únicamente ser invocadas por personas que ejerzan verdaderamente o que deseen firmemente ejercer una actividad por cuenta ajena. Sin embargo, no implican que el disfrute de dicha libertad pueda supeditarse a los objetivos perseguidos por el ciudadano de un Estado miembro al solicitar la entrada o la residencia en el territorio de otro Estado miembro, siempre que ejerza en el mismo o desee ejercer una actividad que cumpla los criterios antes mencionados, es decir, una actividad por cuenta ajena real y efectiva.
- 22 Una vez que cumpla dicho requisito los motivos que hayan impulsado al trabajador a buscar trabajo en el Estado miembro de que se trate son irrelevantes y no deben tomarse en consideración.

- 23 Procede, pues, responder a la tercera cuestión planteada por el Raad van State, que los motivos que hayan podido impulsar a un trabajador de un Estado miembro a buscar trabajo en otro Estado miembro son irrelevantes en lo que se refiere a su derecho de entrada y residencia en el territorio de este último Estado, siempre que ejerza o desee ejercer en dicho territorio una actividad real y efectiva.

Costas

- 24 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, danés, francés e italiano, así como por la Comisión, 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 promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la sección jurisdiccional del Raad van State neerlandés, mediante resolución interlocutoria de 28 de noviembre de 1980, declara:

- 1) Las disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores son aplicables también a los nacionales de un Estado miembro que ejercen en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena de la que obtienen ingresos inferiores al salario mínimo de subsistencia, con arreglo a lo que se considere como tal en la legislación de este último, tanto si completan los ingresos derivados de su actividad por cuenta ajena con otros ingresos hasta alcanzar dicho mínimo, como si se contentan con los medios de subsistencia inferiores a dicho mínimo, siempre que ejerzan una actividad por cuenta ajena real y efectiva.**

- 2) **Los motivos que hayan podido impulsar a un trabajador de un Estado miembro a buscar trabajo en otro Estado miembro son irrelevantes en lo que se refiere a su derecho de entrada y residencia en el territorio de este último Estado, siempre que ejerza o desee ejercer en dicho territorio una actividad real y efectiva.**

Mertens de Wilmars

Bosco

Touffait

Due

Pescatore

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Chloros

Grévisse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de marzo de 1982.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
J. Mertens de Wilmars