

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

3 de julio de 1986 \*

En el asunto 66/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Bundesverwaltungsgericht, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Deborah Lawrie-Blum**, con domicilio en Freiburg im Breisgau,

y

**Land Baden-Württemberg**,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE y el artículo 1 del Reglamento nº 1612/68,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling y K. Bahlmann, Presidentes de Sala; G. Bosco, O. Due y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz

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

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Deborah Lawrie-Blum, parte demandante en el asunto principal, por el Sr. Hans-Peter Schmidt, Abogado de Friburgo, en la fase escrita, y por el Sr. Siegfried de Witt, Abogado de Friburgo, en la fase oral;
- en nombre del Land de Baden-Württemberg, parte demandada en el asunto principal, por el Sr. J. Boulanger, Abogado de Mannheim;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por su Agente, Sr. T. J. G. Pratt, representado por el Sr. David Donaldson, QC de Gray's Inn, en la fase oral;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Götz zur Hausen y Julian Currall, miembros de su Servicio Jurídico, en la fase escrita, y por el Sr. Zur Hausen, en la fase oral,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de abril de 1986,

dicta la siguiente

## SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

### Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución de 24 de enero de 1985, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de marzo siguiente, el Bundesverwaltungsgericht ha planteado al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE y del artículo 1 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; rectificado en el DO L 295, p. 12; EE 05/01, p. 77).

### Sobre el objeto del litigio

- 2 Esta cuestión se ha suscitado en el marco de un recurso interpuesto contra el Land de Baden-Württemberg por la Sra. Deborah Lawrie-Blum, de nacionalidad británica, a la cual, luego de haber obtenido en la Universidad de Friburgo el certificado de aptitud pedagógica para la enseñanza en los institutos de enseñanza media, el Oberschulamt de Stuttgart negó, a causa de su nacionalidad, el acceso al servicio preparatorio, que finaliza con el «zweite Staatsprüfung» (segundo examen de Estado), que confiere aptitud para la carrera superior de profesor en los institutos.

- 3 De los autos y de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se deduce que en la República Federal de Alemania la formación de los profesores es esencialmente competencia de los Länder. Esta formación comprende estudios universitarios, que finalizan con un «erste Staatsprüfung» (primer examen de Estado) y un período de prácticas, seguido de un «zweite Staatsprüfung» (segundo examen de Estado), examen pedagógico de aptitud para la enseñanza.
- 4 En la época a la que se refieren los hechos, el período de prácticas se regía en el Land de Baden-Württemberg por el Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien (Reglamento relativo al servicio preparatorio y al certificado de aptitud pedagógica para la enseñanza en los institutos) de 14 de junio de 1976 (GBl. Baden-Württemberg, p. 504), sustituido entretanto por el Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrO-Gymn) (Reglamento del Ministerio de Educación y del Deporte referente al servicio preparatorio y al segundo examen de acceso a la carrera de profesor de segundo grado en los institutos), de 31 de agosto de 1984 (GBl. p. 576).
- 5 El período de prácticas que debe iniciar el profesor que aspira a ejercer la pedagogía y la enseñanza comprende dos fases, cada una de las cuales tiene una duración de un año; la primera comprende una formación en el instituto de formación (seminario) y en una escuela, generalmente pública, a la que está agregado el profesor en prácticas, y la segunda consiste en una formación ulterior de las cualidades necesarias para ejercer funciones pedagógicas y de enseñanza en la escuela. En el transcurso de este segundo período, el profesor en período de prácticas puede ser llamado para hacerse cargo de diferentes clases del instituto, primero bajo la supervisión directa de un director de formación y después, durante los seis primeros meses, de forma autónoma, hasta un total de 11 horas de clase por semana.
- 6 La conclusión del período de prácticas y la posesión del diploma del segundo examen de Estado son indispensables legalmente para tener acceso a la profesión docente en los centros públicos de enseñanza, y necesarios, de hecho, por lo que respecta a los centros de enseñanza privados.
- 7 El candidato admitido en el servicio preparatorio es nombrado «Studienreferendar» (profesor en período de prácticas) con el estatuto de un funcionario revocable («Beamter auf Widerruf») y se beneficia, en cuanto tal, de todas las ventajas inherentes a la calidad de funcionario; el acceso a este servicio está reservado por los Reglamentos antes citados de 1976 y 1984 a aquellas personas que cumplan los requisitos personales necesarios para el acceso a la función pública. De conformidad con el artículo 6 de la Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg (Ley del Land de Baden-Württemberg relativa a la función pública), en la versión de 8 de

agosto de 1979 (GBl. p. 398), la nacionalidad alemana, en el sentido del artículo 116 de la Ley Fundamental, constituye un requisito salvo excepción expresa del Ministro del Interior, concedida en razón de exigencias imperativas del servicio.

- 8 Debido a que se le negó el ingreso en dicho servicio por no poseer la nacionalidad alemana, la Sra. Lawrie-Blum interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht de Friburgo para que se revocara tal denegación por ser contraria a las normas comunitarias que prohíben todo tipo de discriminación por razón de la nacionalidad en el acceso al empleo. Tanto el Verwaltungsgericht de Friburgo, como el Verwaltungsgerichtshof de Baden-Württemberg al que se recurrió en segunda instancia, han desestimado su demanda por cuanto el artículo 48, apartado 4, del Tratado CEE, excluye de las normas de la libre circulación de trabajadores los empleos en la administración pública; el órgano jurisdiccional de apelación ha añadido que la enseñanza pública queda excluida del ámbito de aplicación del Tratado por no constituir una actividad económica.
- 9 El Bundesverwaltungsgericht, ante el cual la Sra. Deborah Lawrie-Blum interpuso recurso de casación, decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara con carácter prejudicial sobre la cuestión siguiente:

«Las normas de Derecho comunitario relativas a la libertad de circulación [artículo 48 del Tratado CEE y artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968 (DO L 257, p. 2, rectificado en el DO L 295, p. 12, con modificaciones ulteriores), ¿confieren a los nacionales de un Estado miembro el derecho de admisión en otro Estado miembro, en las mismas condiciones que un nacional de este último, al servicio preparatorio de formación para la carrera docente proporcionado por el Estado, incluso cuando, de conformidad con el Derecho nacional, tal servicio esté comprendido dentro del Estatuto de la función pública (tratándose en el caso de autos de un estatuto de funcionario a título revocable en el sentido del Derecho de la función pública alemana) e implique dar clases de forma autónoma, y cuando el Derecho nacional reserva básicamente el acceso al estatuto de funcionario a quienes poseen la nacionalidad del Estado?»

- 10 Mediante la cuestión formulada, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber, en sustancia y primeramente, si un profesor en período de prácticas, que, al amparo del estatuto de funcionarios, cubre un servicio preparatorio para la profesión docente, en cuyo transcurso desempeña funciones remuneradas impartiendo cursos, debe considerarse como un trabajador, en el sentido del artículo 48 del Tratado CEE y, después, si tal servicio preparatorio debe considerarse empleo en una administración pública en el sentido del apartado 4 del artículo 48, en la que puede negarse el ingreso a los nacionales de los demás Estados miembros.

- 11 En su resolución de remisión, cuidadosamente motivada, el Bundesverwaltungsgericht alega que, a su juicio, el profesor en prácticas nombrado funcionario a título revocable no puede considerarse trabajador en el sentido del artículo 48 del Tratado CEE y que le es aplicable, en todo caso, la excepción del artículo 48, apartado 4, por cuanto ejerce prerrogativas de poder público o participa en la misión de salvaguardia de los intereses generales del Estado.

### Sobre el concepto de trabajador en el sentido del artículo 48, apartado 1

- 12 La Sra. Deborah Lawrie-Blum estima que toda actividad asalariada debe considerarse actividad económica, sin que deba ser necesariamente de índole económica el campo en el que se ejerce. Una interpretación restrictiva del artículo 48, apartado 1, reduciría la libertad de circulación a un simple instrumento de la integración económica, iría en contra de su objetivo más amplio de creación de un libre espacio de circulación para los nacionales comunitarios y privaría de todo sentido a la reserva del apartado 4 del artículo 48. El concepto de trabajador se refiere a toda persona que desarrolla, en beneficio y bajo la dependencia de otro, de forma remunerada, una actividad que no ha determinado ella misma, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.
- 13 El Land Baden-Württemberg hace suyas las consideraciones expuestas por el Bundesverwaltungsgericht en su resolución de remisión, según las cuales la actividad del profesor en período de prácticas, que pertenece a la política educativa, no constituye una actividad económica en el sentido del artículo 2 del Tratado. El concepto de trabajador, en el sentido del artículo 48 del Tratado y del Reglamento nº 1612/68, sólo incluye a las personas vinculadas al empresario por un contrato de trabajo de Derecho privado, y no a las contratadas en base a una relación de Derecho público. La fase pedagógica debería considerarse más bien como la última parte de la formación profesional del futuro profesor.
- 14 El Gobierno del Reino Unido estima que la distinción entre estudiante y trabajador debe operarse en función de criterios objetivos y que el concepto de trabajador en el sentido del artículo 48 debe tener una definición comunitaria. Los criterios objetivos del concepto de trabajador consisten en la obligación que tiene una parte de prestar servicios, a cambio de una remuneración, a otra parte, respecto de la cual se encuentra en una relación de subordinación por lo que se refiere a las condiciones de ejecución del trabajo. En el caso de autos, se debe tomar en consideración el hecho de que el profesor en período de prácticas imparte clases y desempeña de esta forma un cometido que tiene un valor económico y por el cual

cobra una remuneración que está en función de la remuneración mínima de un profesor debidamente titulado.

- 15 Según la Comisión, el criterio de aplicación del artículo 48 es la existencia de una relación de empleo, cualesquiera que sean la naturaleza jurídica de esta relación y el objetivo perseguido. El hecho de que el servicio preparatorio constituya una preparación obligatoria para el ejercicio de una profesión y que se organice en el marco de un servicio público carece de importancia, si se cumplen los criterios objetivos del concepto de trabajador, es decir, la existencia de un vínculo de dependencia frente al empresario, abstracción hecha de la naturaleza de este vínculo, la realidad de las prestaciones suministradas y la existencia de una remuneración.
- 16 Por constituir la libre circulación de los trabajadores uno de los principios fundamentales de la Comunidad, el concepto de trabajador en el sentido del artículo 48 no puede recibir una interpretación que varíe según los Derechos nacionales, sino que tiene un alcance comunitario. En cuanto define el ámbito de aplicación de esta libertad fundamental, el concepto comunitario de trabajador debe interpretarse de forma extensiva (sentencia de 23 de marzo de 1982, Levin, 53/81, Rec. 1982, p. 1035).
- 17 Este concepto debe definirse según criterios objetivos que caractericen la relación laboral teniendo en cuenta los derechos y deberes de las personas afectadas. La característica esencial de la relación laboral es la circunstancia de que una persona realiza, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, ciertas prestaciones, por las cuales percibe una remuneración.
- 18 En el caso de autos, consta que el profesor en período de prácticas se encuentra, durante toda la duración de éste, bajo la dirección y la supervisión del establecimiento docente al que está agregado, que le impone las tareas que debe desarrollar y los horarios de trabajo, y cuyas instrucciones debe ejecutar, así como observar su normativa. Durante una parte sustancial del servicio preparatorio debe impartir clases a los alumnos del establecimiento, desempeñando de esta forma, en beneficio de éste último, servicios que tienen un valor económico cierto. Las cantidades que percibe pueden considerarse como una remuneración en contrapartida de los servicios prestados y de las obligaciones que le impone la realización del citado servicio. Por consiguiente, hay que hacer constar que los tres criterios necesarios para que haya relación laboral se cumplen en el caso de autos.

- 19 El hecho de que la fase pedagógica pueda ser considerada, a semejanza de los períodos de aprendizaje en otras profesiones, como una preparación práctica vinculada al mismo ejercicio de la profesión no puede impedir la aplicación del artículo 48, apartado 1, si se desarrolla en las condiciones de una actividad asalariada.
- 20 Tampoco cabe objetar que las actividades desarrolladas en el marco de la enseñanza no pertenecen al ámbito de aplicación del Tratado por no ser de índole económica. Para la aplicación del artículo 48 tan sólo se exige, efectivamente, que la actividad tenga el carácter de una prestación laboral remunerada, cualquiera que sea el campo en el que se desarrolla (sentencia de 12 de diciembre de 1974, Walrave, 36/74, Rec. 1974, p. 1405). Tampoco cabe negar la índole económica de estas actividades por el hecho de prestarse bajo un estatuto de Derecho público, dado que, tal y como el Tribunal de Justicia ha recalcado en su sentencia de 12 de febrero de 1974 (Sotgiu, 152/73, Rec. 1974, p. 153), la índole del vínculo jurídico que une al trabajador con el empresario, estatuto de Derecho público o contrato de Derecho privado, carece de interés para la aplicación del artículo 48.
- 21 El hecho de que el profesor en período de prácticas sólo imparta un número reducido de horas lectivas por semana y sólo perciba una remuneración inferior al mínimo de la retribución de un profesor titular al comienzo de la carrera no puede oponerse a su calificación como trabajador. Efectivamente, el Tribunal de Justicia ha reconocido en su sentencia Levin (antes citada) que los conceptos de trabajador y de actividad asalariada deben entenderse en el sentido de que incluyen a las personas que, por el hecho de no desempeñar una tarea completa, no perciben más que una remuneración inferior a la prevista para un empleo a jornada completa, siempre que se trate del ejercicio de actividades reales y efectivas. Este último requisito no se pone en duda en el caso de autos.
- 22 Por consiguiente, procede responder a la primera parte de la cuestión que un profesor en período de prácticas que realice, bajo la dirección y la supervisión de las autoridades escolares públicas, un servicio de formación preparatorio para la profesión docente durante el cual desarrolle actividades impartiendo clases y reciba una remuneración, debe considerarse trabajador en el sentido del artículo 48, apartado 1, del Tratado CEE, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

## Sobre el concepto de empleo en la administración pública en el sentido del artículo 48, apartado 4

- 23 La Sra. Deborah Lawrie-Blum mantiene que, según la jurisprudencia, un empleo sólo está comprendido dentro de la reserva del artículo 48, apartado 4, si implica el ejercicio de actividades del poder público y contribuye a la salvaguardia de los intereses generales del Estado. Las actividades del profesor y, con mayor razón, las del profesor en período de prácticas, no implican ejercicio del poder público.
- 24 Según el Land de Baden-Württemberg, que se suma a las consideraciones del Bundesverwaltungsgericht, el profesor en período de prácticas, efectivamente, hace uso, en el ejercicio de sus actividades, de prerrogativas de poder público al organizar los cursos, calificar a los alumnos y participar en la decisión sobre su acceso a la clase superior. En cualquier caso, sus actividades participan de la misión de salvaguardia de los intereses generales del Estado donde se encuadra la enseñanza, hecho que, por sí solo, debe bastar para justificar la aplicación del artículo 48, apartado 4.
- 25 Según la Comisión, la reserva del artículo 48, apartado 4, está sujeta al requisito formal de que el empleo implique el ejercicio de funciones comprendidas dentro del Derecho público y al requisito de fondo que supone el ejercicio del poder público y contribuya a la salvaguardia de los intereses generales del Estado, dado que estos dos criterios van unidos de forma acumulativa. Ahora bien, la actividad normal de la enseñanza en las escuelas públicas y, con mayor razón, en las escuelas privadas no está incluida dentro de esta definición.
- 26 Para zanjar esta cuestión, hay que recordar que, por constituir una excepción a la norma fundamental de la libre circulación y de la no discriminación de los trabajadores comunitarios, debe darse al apartado 4 del artículo 48 una interpretación que limite su alcance a cuanto sea estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que esta disposición permite proteger a los Estados miembros. Tal y como el Tribunal de Justicia ha recordado en su sentencia de 3 de junio de 1986 (Comisión contra Francia, 307/84, Rec. 1986, p. 1725), el acceso a ciertos empleos no puede limitarse por el hecho de que, en un Estado miembro determinado, las personas que los asumen tengan el estatuto de funcionarios. Hacer depender la aplicación del artículo 48, apartado 4, de la naturaleza jurídica del vínculo que une al trabajador con la administración daría, efectivamente, a los Estados miembros, la posibilidad de determinar, a su arbitrio, los empleos cubiertos por esta disposición de excepción.



- 27 Tal y como el Tribunal de Justicia ha precisado ya en sus sentencias de 17 de diciembre de 1980 (Comisión contra Bélgica, 149/79, Rec. 1980, p. 3881) y de 26 de mayo de 1982 (Comisión contra Bélgica, 149/79, Rec. 1982, p. 1845), hay que entender por empleo en la administración pública, en el sentido del apartado 4 del artículo 48, excluidos del ámbito de aplicación de los apartados 1 a 3 de este artículo, un conjunto de empleos que suponen una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las demás colectividades públicas y que suponen, por este hecho, por parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad respecto del Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del vínculo de nacionalidad. Los empleos excluidos son únicamente aquellos que, habida cuenta de las tareas y responsabilidades que les son inherentes, pueden tener las características de las actividades específicas de la administración en los ámbitos antes descritos.
- 28 Estos requisitos muy estrictos no se dan en el caso del profesor en período de prácticas, ni siquiera en el supuesto de que adopte efectivamente las decisiones indicadas por el Land de Baden-Württemberg.
- 29 Por consiguiente, procede responder a la segunda parte de la cuestión que el servicio preparatorio de formación para la profesión docente no puede considerarse empleo en la administración pública en el sentido del artículo 48, apartado 4, en el que pueda serles negado el ingreso a los nacionales de los demás Estados miembros.

### Costas

- 30 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y 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 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 que le ha planteado el Bundesverwaltungsgericht mediante resolución de 24 de enero de 1985, declara:

- 1) Un profesor en período de prácticas que realice, bajo la dirección y la vigilancia de las autoridades escolares públicas, un servicio preparatorio de formación para la profesión docente, durante el cual desarrolle actividades impartiendo clases y reciba una remuneración, debe considerarse trabajador en el sentido del artículo 48, apartado 1, del Tratado CEE, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.
- 2) El servicio preparatorio de formación para la profesión docente no puede considerarse empleo en la administración pública en el sentido del artículo 48, apartado 4, en el que pueda serles negado el ingreso a los nacionales de los demás Estados miembros.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

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

El Secretario

El Presidente

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart