

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

31 de mayo de 1989*

En el asunto 344/87,

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

I. Bettray

y

Staatssecretaris van Justitie,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE y del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968 (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; T. Koopmans, R. Joliet y F. Grévisse, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs

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

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la parte demandante en el litigio principal, el Sr. Ingo Bettray, por el Sr. L. F. Portier, Abogado;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. E. F. Jacobs, Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Pieter Jan Kuyper, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 18 de enero de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de marzo de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 20 de octubre de 1987, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de noviembre siguiente, el Raad van State de los Países Bajos planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE y del apartado 1 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; EE 05/01, p. 77).
- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Bettray y el Estado neerlandés sobre la negativa de las autoridades neerlandesas a conceder al Sr. Bettray un permiso de residencia.
- 3 El Sr. Bettray, de nacionalidad alemana, entró en territorio neerlandés el 15 de julio de 1980. Solicitó en dos ocasiones un permiso de residencia en los Países Bajos, indicando como motivo de su residencia «estancia en casa de su novia y posterior matrimonio», añadiendo la segunda vez «estancia en un centro terapéutico para toxicómanos». Dichas solicitudes fueron denegadas por las autoridades neerlandesas.

- 4 Habida cuenta de su toxicomanía, el Sr. Bettray fue contratado a partir del 18 de abril de 1983 por tiempo indefinido por la empresa Ergon Eindhoven, de acuerdo con el régimen implantado por la «Wet Sociale Werkvoorziening» (Ley neerlandesa sobre Empleo Social, en lo sucesivo «WSW»).
- 5 De la resolución de remisión se desprende que la WSW constituye una normativa destinada a proporcionar trabajo con el fin de mantener, recuperar o promocionar la aptitud laboral de personas que, por tiempo indefinido, por razón de las circunstancias que concurren en su estado (ten gevolge van bij hen gelegen factoren), no están en condiciones de trabajar en condiciones normales. Los Municipios neerlandeses, con el apoyo económico del Estado, crean, con tal finalidad, empresas o asociaciones de trabajo cuyo único objetivo es proporcionar a las personas interesadas la posibilidad de ejercer actividades remuneradas en condiciones que tienen en cuenta, en lo posible, las normas y usos legalmente aplicables al ejercicio de una actividad por cuenta ajena en condiciones normales, siempre que la aptitud física y mental de los trabajadores no justifique una excepción a este respecto.
- 6 El 4 de noviembre de 1983, el Sr. Bettray presentó una nueva solicitud de permiso de residencia, indicando como motivo de la misma el «ejercicio de una actividad por cuenta ajena». Dicho permiso le fue denegado por decisión del Jefe local de Policía. El interesado presentó posteriormente un recurso contra dicha decisión ante el Secretario de Estado de Justicia, que también fue desestimado. Recurrió entonces ante el Raad van State, alegando su condición de trabajador en el sentido del Tratado CEE.
- 7 El Raad van State consideró que, antes de pronunciarse sobre el asunto, era preciso plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Ha de interpretarse el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968 —que establece el derecho de todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro—, en el sentido de que también disfruta de dicho derecho un nacional de otro Estado miembro que ejerce una actividad en territorio neerlandés en el ámbito ofrecido por la “Wet Sociale Werkvoorziening” (Ley sobre Empleo Social):

- a) incluso en el caso de que no puede considerarse que haya sido anteriormente trabajador en el sentido del apartado 1 del artículo 48 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en concepto distinto al del ámbito ofrecido por el programa de empleo social, y
- b) no está comprendido entre los grupos de personas a las que se refiere el título III del Reglamento (CEE) nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968?»
- 8 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones escritas presentadas, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 9 La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional se refiere básicamente a si el apartado 1 del artículo 48 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que a un nacional de un Estado miembro empleado en otro Estado miembro al amparo de un régimen como el de la WSW puede reconocérsele, por ese sólo concepto, la calidad de trabajador en el sentido del Derecho comunitario.
- 10 Mientras la Comisión y el demandante en el litigio principal consideran que se impone dar una respuesta afirmativa a dicha cuestión, habida cuenta de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia sobre el concepto de trabajador, el Gobierno neerlandés afirma que, dadas las particularidades del régimen de la WSW, las personas que trabajan al amparo de dicho régimen no han de ser consideradas trabajadoras en el sentido del Derecho comunitario. El Gobierno neerlandés pone de relieve, a este respecto, la naturaleza jurídica *sui generis* de la relación laboral en el marco de la WSW, la productividad muy baja de las personas empleadas, cuya retribución se financia en gran parte con subvenciones públicas y por último, el carácter eminentemente social y no económico del régimen controvertido.
- 11 Procede señalar con carácter previo que, según jurisprudencia sentada por este Tribunal de Justicia, el concepto de trabajador en el sentido del artículo 48 del Tratado tiene un alcance comunitario y que, dado que define el ámbito de aplicación de una de las libertades fundamentales de la Comunidad, este concepto debe interpretarse en sentido amplio (véase, en particular, la sentencia de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. 1986, p. 2121).

- 12 De la misma sentencia se deduce que dicho concepto debe definirse siguiendo criterios objetivos que caracterizan la relación laboral atendiendo a los derechos y deberes de las personas interesadas y que la característica esencial de la relación laboral consiste en 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 retribución.
- 13 Ha de señalarse también que, tanto de la formulación del principio de la libre circulación de los trabajadores como del lugar que ocupan las normas a él referentes en el conjunto del sistema del Tratado, se deduce que dichas normas garantizan tan sólo la libre circulación de las personas que ejercen o desean ejercer una actividad económica y que, por consiguiente, solamente cubren el ejercicio de actividades reales y efectivas (véase la sentencia de 23 de marzo de 1982, Levin, 53/81, Rec. 1982, p. 1035).
- 14 De la resolución de remisión se deduce que las personas empleadas al amparo del régimen de la WSW realizan, en el marco de una relación de subordinación, prestaciones por las que perciben, como contrapartida, una retribución. Se da, por tanto, la característica esencial de la relación laboral.
- 15 No puede quitarse valor a esta afirmación por el hecho de que la productividad de las personas empleadas al amparo de dicho régimen sea baja y que, por consiguiente, su retribución se efectúe en gran parte mediante subvenciones públicas. En efecto, ni la productividad más o menos alta ni la fuente de los recursos destinados a la retribución pueden tener ningún tipo de consecuencias respecto al reconocimiento o no de una persona como trabajadora.
- 16 No puede excluirse tampoco el reconocimiento de la condición de trabajador por el hecho de que la relación laboral establecida al amparo de la WSW tenga una naturaleza jurídica *sui generis* respecto al Derecho nacional. En efecto, según se desprende de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (véase, en primer lugar, la sentencia de 12 de febrero de 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. 1974, p. 153), la naturaleza del vínculo jurídico que liga al trabajador y a la empresa no es determinante para la aplicación del artículo 48 del Tratado.

- 17 Procede señalar, por el contrario, que las actividades ejercidas en el ámbito de la WSW no pueden considerarse actividades económicas reales y efectivas, puesto que constituyen tan sólo un medio de reeducación o reinserción de las personas que las ejercen y que el trabajo remunerado, concebido con arreglo a las posibilidades físicas y mentales de cada persona, tiene por objeto permitir que los interesados recuperen, en un plazo más o menos largo, la capacidad para ocupar un empleo normal o facilitarles el acceso a un medio de vida que se acerque lo más posible a la normalidad.
- 18 En efecto, de la resolución de remisión se deduce que los empleos de que se trata están reservados a personas que, por circunstancias propias de su estado, no están en condiciones de ocupar un empleo en condiciones normales y que el empleo social finaliza cuando la Oficina de Empleo comunica al municipio que la persona afectada puede acceder a corto plazo a un empleo en condiciones normales.
- 19 De la resolución de remisión resulta, asimismo, que las personas empleadas en el ámbito de la WSW no se seleccionan en función de su capacidad para ejercer una determinada actividad sino que, por el contrario, son las actividades que van a realizarse las que se conciben en función de la capacidad de las personas que han de ejercerlas, con el objeto de mantener, recuperar o promocionar su aptitud laboral. Por último, las actividades controvertidas se realizan en empresas o asociaciones laborales creadas con ese único objetivo por los municipios.
- 20 Procede, pues, responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional que el apartado 1 del artículo 48 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que a un nacional de un Estado miembro empleado en otro Estado miembro al amparo de un régimen como el de la WSW, en el que las actividades ejercidas tan sólo constituyen un medio de reeducación o de reinserción, no puede reconocérsele, por esa sola circunstancia, la condición de trabajador en el sentido del Derecho comunitario.

Costas

- 21 Los gastos efectuados por el Gobierno neerlandés y 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 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 la cuestión planteada por el Raad van State, mediante resolución de 20 de octubre de 1987, decide:

Declarar que el apartado 1 del artículo 48 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que a un nacional de un Estado miembro empleado en otro Estado miembro al amparo de un régimen como el de la WSW, en el que las actividades ejercidas constituyen tan sólo un medio de reeducación o de reinserción, no puede reconocérsele, por esa sola circunstancia, la condición de trabajador en el sentido del Derecho comunitario.

Due

Koopmans

Joliet

Grévisse

Slynn Kakouris Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 31 de mayo de 1989.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due