mita llegar a conocer, en el territorio del Estado miembro al que haya ido, las ofertas de empleo que correspondan a su calificación profesional, y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratado.

Al no haber fijado la duración de dicho plazo, el Derecho comunitario no se opone a que la legislación de un Estado miembro establezca que todo nacional de otro Estado miembro que haya entrado en su territorio para buscar allí un empleo podrá ser obligado (sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso) a abandonar dicho territorio si transcurridos seis meses no ha encontrado empleo, a no ser que el interesado pruebe que continúa buscando un empleo y que tiene verdaderas oportunidades de ser contratado.

2. Una declaración incluida en el acta de la reunión del Consejo en la que se adopta una disposición de Derecho derivado no podrá ser tenida en cuenta para interpretar esta disposición cuando el contenido de dicha declaración no se plasme de algún modo en el texto de la disposición, sin tener, por consiguiente, ningún alcance jurídico.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-292/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico comunitario*

Según el artículo 48 del Tratado:

«1. La libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada, a más tardar, al final del período transitorio.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda 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.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;

* Lengua de procedimiento: inglés.

c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.

4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.»

Con arreglo al artículo 49 y con vistas a realizar la libre circulación de los trabajadores, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 1612/68, 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).

A tenor de los artículos 1 y 5 de dicho Reglamento:

«*Artículo 1*

1. 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.

2. En particular se beneficiará en el territorio de otro Estado miembro de las mismas prioridades que los nacionales de dicho Estado en el acceso a los empleos disponibles.

[...]

Artículo 5

El nacional de un Estado miembro que busque un empleo en el territorio de otro Estado miembro recibirá allí la misma asistencia que la que las oficinas de empleo de ese Estado conceden a sus propios nacionales que busquen empleo.»

Ese mismo día, el Consejo adoptó la Directiva 68/360/CEE, 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), cuyos artículos 4, 6, 7 y 8 están redactados de la siguiente manera:

«*Artículo 4*

1. Los Estados miembros reconocerán el derecho de estancia en su territorio a las personas a que se refiere el artículo 1 que puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3.

2. El derecho de estancia se acreditará mediante la expedición de un documento denominado "tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la CEE". En este documento figurará una nota en la que se hará constar que ha sido expedido en apli-

cación del Reglamento (CEE) nº 1612/68 y de lo dispuesto por los Estados miembros para aplicar la presente Directiva. La redacción de dicha nota forma parte, como Anexo, de la presente Directiva.

3. Para expedir la tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la CEE, los Estados miembros no podrán pedir más que la presentación de los documentos enumerados a continuación:

— al trabajador:

a) el documento al amparo del cual ha entrado en su territorio;

b) una declaración de contratación suscrita por el empresario o un certificado de trabajo;

— a los miembros de la familia:

c) el documento al amparo del cual han entrado en su territorio;

d) un documento expedido por la autoridad competente del Estado de origen o de procedencia, probatorio de sus vínculos de parentesco;

e) en los casos a que se refiere los apartados 1 y 2 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 1612/68, un documento expedido por la autoridad competente del Estado de origen o de procedencia, en el que se acredite que están a cargo del trabajador o que conviven en ese país.

4. Cuando un miembro de la familia no posea la nacionalidad de un Estado miembro, se le expedirá un documento de estancia que habrá de tener la misma validez que el expedido al trabajador de quien dependa.

[...]

Artículo 6

1. La tarjeta de estancia:

a) habrá de ser válida para el conjunto del territorio del Estado miembro que la expida;

b) habrá de tener un plazo de validez de cinco años por lo menos a partir de su expedición y habrá de ser automáticamente renovable.

2. Las interrupciones de la estancia que no excedan de seis meses consecutivos y las ausencias ocasionadas por el cumplimiento de obligaciones militares no afectarán a la validez de la tarjeta de estancia.

3. Cuando el trabajador ocupe un empleo durante un período superior a tres meses e inferior a un año, al servicio de un empresario del Estado de acogida o por cuenta de un prestador de servicios, el Estado miembro de acogida le expedirá un documento temporal de estancia cuyo plazo de validez podrá quedar limitado a la duración prevista del empleo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 8, se expedirá asismismo un documento temporal de estan-

cia al trabajador de temporada empleado durante más de tres meses. La duración del empleo habrá de constar en los documentos a que se refiere la letra b) del apartado 3 del artículo 4.

Artículo 7

1. No se podrá retirar la tarjeta de estancia en período de validez a un trabajador por el simple hecho de que éste haya dejado de ocupar un empleo, bien como consecuencia de una incapacidad temporal para el trabajo ocasionada por una enfermedad o por un accidente, o bien porque se halle en situación de paro involuntario debidamente comprobada por la oficina de empleo competente.

2. En la primera renovación, el plazo de validez de la tarjeta de estancia podrá ser limitado, sin que pueda ser inferior a un plazo de doce meses, cuando el trabajador lleve, en el Estado de acogida, más de doce meses consecutivos en situación de paro involuntario.

Artículo 8

1. Los Estados miembros reconocerán el derecho de estancia en su territorio, sin expedir la tarjeta de estancia:

a) al trabajador que ejerza una actividad asalariada de una duración prevista no superior a los tres meses. El documento al amparo del cual haya entrado el interesado en el territorio y una declaración del empresario sobre la duración prevista del empleo ampararán su estancia; la declaración del empresario no será exigida, sin embargo, cuando se trate de los trabajadores acogidos a la Directiva del Consejo, de 25 de febrero de 1964, referente al ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades de intermediarios del comercio, de la industria y de la artesanía;

b) al trabajador que, teniendo su residencia en el territorio de uno de los Estados miembros a donde regresa en principio todos los días o por lo menos una vez a la semana, está empleado en el territorio de otro Estado miembro. La autoridad competente del Estado de empleo podrá dotar a este trabajador de una tarjeta especial, válida para cinco años y renovable automáticamente;

c) al trabajador de temporada, cuando sea titular de un contrato de trabajo visado por la autoridad competente del Estado miembro a cuyo territorio viene a ejercer su actividad.

2. En todos los casos a que se refiere el apartado 1, las autoridades competentes del Estado de acogida podrán imponer al trabajador la obligación de notificar su presencia en el territorio.»

En el acta de la sesión del Consejo en la que se adoptó la citada Directiva se encuentra la siguiente declaración, relativa a los artículos 3 y 4 de dicha Directiva:

«Los nacionales de un Estado miembro contemplados en el artículo 1 que vayan a otro Estado miembro para buscar en él un empleo dispondrán para este fin de un plazo mínimo de tres meses; en el supuesto de que a la expiración de dicho plazo no hayan encontrado empleo, podrá ponerse fin a su estancia en el territorio de este segundo Estado.

No obstante, si en el transcurso del citado período la asistencia pública (beneficencia) del segundo Estado hubiese de hacerse cargo de las mencionadas personas, podrá requerirse a las mismas para que abandonen el territorio de este segundo Estado.»

2. *Marco jurídico nacional*

Con arreglo al apartado 1 del artículo 3 de la Inmigration Act de 1971 (en lo sucesivo, «Ley de 1971»), ninguna persona que carezca de la nacionalidad británica podrá entrar en el Reino Unido sin ser autorizada para ello. El apartado 2 de su artículo 3 dispone que el Secretary of State, a intervalos determinados, presentará en el Parlamento una declaración que contenga las normas relativas a la práctica que haya de seguirse para aplicar la Ley de 1971 en lo relativo a la entrada y residencia en el territorio del Reino Unido de las personas cuya entrada está sujeta a autorización.

En el caso de autos resultaba aplicable el Statement of Changes in Immigration Rules HC169; sus apartados 67, 140, 141 y 143 disponen lo siguiente:

«67. Los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea estarán autorizados a entrar en el territorio para ocupar o buscar en el mismo un empleo, abrir un comercio, ejercer una actividad por cuenta propia o ejercitar de cualquier otro modo el derecho de libre establecimiento o los derechos de prestadores o destinatarios de servicios, de conformidad con las disposiciones del Derecho comunitario.

[...]

140. Toda persona autorizada (a entrar en el Reino Unido en aplicación del apartado 67) podrá, por regla general, residir en el Reino Unido durante seis meses antes de solicitar el permiso de residencia previsto para los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea ("Résidence Permit for a National of a Membre State of the EC"). El referido permiso de residencia se concederá si el interesado:

a) ha conseguido un empleo; o

b) ha abierto un comercio o ejerce una actividad por cuenta propia u otra actividad de conformidad con las disposiciones comunitarias relativas al derecho de establecimiento y a los derechos de los prestadores y destinatarios de servicios; o

c) es miembro de la familia [...] de alguna de las personas contempladas en las letras a) o b). En este caso, al interesado se le expedirá un permiso de residencia si también él es nacional de la Comunidad, o se le concederá una prolongación de residencia si no lo es, en las mismas condiciones que se aplican a su cónyuge o a las personas de quienes dependa.

141. En el supuesto de las personas contempladas en la letra a) del apartado 140, el permiso de residencia estará limitado a la duración prevista del empleo si la misma es superior a tres meses y no excede de doce meses; en caso contrario, la duración de la validez del permiso de residencia será normalmente de cinco años. Como norma general, no se expedirá permiso de residencia si la persona en cuestión no encuentra empleo durante los seis meses siguientes a la fecha de su entrada en el Reino Unido o si la misma se convierte en una carga para los fondos públicos durante ese período.

[...]

143. Sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso, se podrá requerir a una persona para que abandone el territorio del Reino Unido si antes de que se le haya expedido el primer permiso de residencia se encontrare a cargo de la asistencia pública, o si, seis meses después de su admisión en el territorio, no reuniere todavía los requisitos enunciados en las letras a) o b) del apartado 140. Previa advertencia por escrito, podrá reducirse la duración del permiso de residencia, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso, cuando resulte manifiesto que el titular de dicho permiso ya no reúne los requisitos de las letras a), b) y c) del apartado 140. Sin embargo, la duración del permiso de residencia expedido a un trabajador no podrá reducirse por el único motivo de que haya dejado de estar en activo, cuando dicha situación obedezca a una incapacidad laboral transitoria por causa de enfermedad o de accidente o al paro forzoso.»

3. *El litigio principal y las cuestiones prejudiciales*

El Sr. Gustaff Desiderius Antonissen, nacional belga, llegó al Reino Unido en octubre de 1984. Buscó infructuosamente un empleo, y, el 30 de marzo de 1987, fue condenado a seis meses de cárcel por posesión ilegal de cocaína, y a dos años de cárcel por posesión de dicha droga con ánimo de revenderla. El 21 de diciembre de 1987 se le concedió la libertad condicional.

El 27 de noviembre de 1987, el Secretary of State decidió expulsar del país al Sr. Antonissen, basándose en la letra b) del apartado 5 del artículo 3 de la Ley de 1971, que autoriza la expulsión si el Ministro la considera conforme al interés general. El Sr. Antonissen interpuso un recurso ante el Immigration Appeal Tribunal, recurso que fue desestimado el 18 de mayo de 1988.

Habiendo sido admitido a trámite el recurso de apelación, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Con objeto de determinar si debe considerarse como "trabajador" en el sentido del artículo 48 del Tratado CEE al nacional de un Estado miembro cuando busca trabajo en el territorio de otro Estado miembro, de manera que no pueda ser expulsado si no es con arreglo a la Directiva 64/221 del Consejo, de 25 de febrero de 1964, ¿puede la legislación del segundo Estado miembro disponer que se podrá ordenar que el referido nacional abandone el territorio de dicho Estado (con la posibilidad de interponer recurso) si no ha conseguido un empleo transcurridos seis meses desde que fue admitido en el mencionado territorio?

2) Para contestar a la pregunta anterior, ¿qué valor habrá de dar un Juzgado o Tribunal de un Estado miembro a la declaración contenida en el acta de la reunión que celebró el Consejo cuando adoptó la Directiva 68/360?»

El Sr. Antonissen abandonó el territorio del Reino Unido, con objeto de volver a instalarse en Bélgica, el mismo día en que se dictó la resolución de remisión (el 14 de junio de 1989).

4. *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La resolución de remisión de la High Court of Justice, Queen's Bench Division, se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de septiembre de 1989.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas la parte demandante en el litigio principal, representada por el Sr. Richard Plender, QC, y la Sra. Geraldine Clark, Abogados de Londres, designados por Winstanley-Burgess and Co.; el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. David Pannick, barrister; el Gobierno de la República Federal de Alemania, representado por los Sres. Ernst Röder y Joachim Karl, en calidad de Agentes; el Consejo de las Comunidades Europeas, representado por la Sra. Marta Arpio, miembro del Servicio Jurídico del Consejo, en calidad de Agente, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Antonio Caeiro, Consejero Jurídico, y Nicholas Khan, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, en calidad de Agentes.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

En lo relativo a la primera cuestión prejudicial

El *demandante en el litigio principal* observa en primer lugar que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los trabajadores, aunque no sean destinatarios de una oferta de empleo, tienen derecho a circular libremente por otro Estado miembro para buscar allí trabajo. A este respecto, menciona las sentencias de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), de 23 de marzo de 1982, Levin (53/81, Rec. p. 1035), y de 18 de junio de 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811).

Como el Tratado no prevé ninguna excepción al referido derecho, de ello se deduce, según el demandante en el litigio principal, que los Estados miembros no pueden limitar dicho derecho a seis meses ni a ninguna otra duración temporal. Si según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la excepción a la libre circulación de los trabajadores prevista en el apartado 4 del artículo 48 ha de ser objeto de interpretación restrictiva, debe concluirse, *a fortiori*, que, cuando no se ha previsto ninguna excepción, los Estados miembros no pueden establecerla por sí mismos.

Por otra parte, añade el demandante, la posibilidad de que los Estados miembros establezcan limitaciones temporales al derecho de libre circulación para buscar empleo resulta incompatible con el principio de la aplicación uniforme del Derecho comunitario, principio en el que el Tribunal de Justicia se basó cuando declaró que el concepto de trabajador es un concepto comunitario (véase la ya citada sentencia Levin, así como las sentencias de 19 de marzo de 1964, Unger, 75/63, Rec. p. 347, de 3 de junio de 1986, Kempf, 139/85, Rec. p. 1741, y de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121).

A continuación, el demandante en el litigio principal alega que la posibilidad de que un Estado miembro limite el período en el que pueden residir en su territorio los nacionales de otros Estados miembros que buscan empleo resulta contraria al objeto y a la finalidad del artículo 48 del Tratado, artículo destinado a realizar el objetivo definido en la letra c) del artículo 3, a saber, «la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas». Dicha disposición constituye a la vez un objetivo de la Comunidad y un medio de realizar otros objetivos y, en particular,

«una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados», objetivos que se recogen en el artículo 2.

Según el demandante en el litigio principal, la limitación que se discute constituye, por una parte, un obstáculo para la libre circulación de personas y, por lo tanto, para el objetivo enunciado en la letra c) del artículo 3 y, por otra parte, impide la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 2. En efecto, tales objetivos resultan favorecidos por la libre circulación de personas, debido, entre otras cosas, al establecimiento de un mercado de trabajo equilibrado, lo que supone la constitución de un mercado libre en el que la oferta y la demanda de empleo se encuentran en las mejores condiciones cuando las personas que buscan empleo se ven libres de cualquier obstáculo a su libertad de elegir el lugar donde buscar trabajo. Cualquier restricción a esta libertad afectará al equilibrio entre la oferta y la demanda.

Según el demandante en el litigio principal, la limitación que se discute resulta, además, contraria al principio de igualdad de trato en materia de acceso al empleo, principio que beneficia a cuantos buscan un empleo (véase la ya citada sentencia de 18 de junio de 1987).

Por último, el demandante en el litigio principal alega que las disposiciones de la Directiva 68/360 relativas a la autorización de residencia (apartado 3 del artículo 4), o a la limitación de la duración de la estancia en caso de paro forzoso, no pueden ser invocadas para restringir derechos establecidos por el Tratado.

Basándose en las anteriores consideraciones, el demandante en el litigio principal propone que se responda a la primera cuestión prejudicial de la siguiente manera: Con objeto de determinar si debe considerarse como «trabajador» en el sentido del artículo 48 del Tratado CEE al nacional de un Estado miembro cuando busca trabajo en el territorio de otro Estado miembro, de manera que no pueda ser expulsado si no es con arreglo a la Directiva 64/221 del Consejo, de 25 de febrero de 1964, el legislador del segundo Estado miembro no podrá disponer que se pueda ordenar que el referido nacional abandone el territorio de dicho Estado (con la posibilidad de interponer recurso) si no ha conseguido un empleo transcurridos seis meses desde que fue admitido en el mencionado territorio.

El *Gobierno del Reino Unido* admite el derecho de los trabajadores nacionales de un Estado miembro a circular libremente en otro Estado miembro para buscar allí un empleo. Según él, tal derecho se desprende implícitamente del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1612/68, que prevé el derecho «a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla». Sin embargo, la obligación de los Estados miembros de autorizar sin limitación alguna la residencia, para garantizar el ejercicio del referido derecho, resulta contraria a algunas disposiciones de la Directiva 68/360.

A este respecto, el Gobierno del Reino Unido menciona los artículos 6, apartado 3, y 8, que contienen disposiciones relativas a las personas que ejercen una actividad temporal o de temporada y a las personas que obtuvieron un permiso de residencia como trabajadores y posteriormente se encontraron en una situación de paro forzoso. Sería inadmisible que tales personas, cuyo derecho de residencia es objeto de algunas limitaciones, recibiesen un trato menos favorable que las personas que nunca han ocupado un empleo y cuyo derecho de residencia sería ilimitado.

El Gobierno del Reino Unido menciona, además, el apartado 3 del artículo 4 de la

citada Directiva, y observa que las personas que buscan empleo no están en condiciones de presentar los documentos que, para obtener una tarjeta de residencia, enumera dicho apartado 3.

Según el Gobierno del Reino Unido, de las disposiciones mencionadas se desprende que puede fijarse un límite a la duración de la estancia de las personas que buscan empleo. Y puesto que tal límite no viene establecido por el Derecho comunitario, corresponde a los Estados miembros establecer un límite razonable y adecuado para todas las circunstancias.

El Gobierno del Reino Unido propone que se responda a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que, cuando un nacional de un Estado miembro entra en el territorio de otro Estado miembro para buscar allí un empleo, el segundo Estado miembro podrá obligar al interesado a abandonar su territorio si dentro de un plazo razonable éste no ha encontrado trabajo. Incumbe al segundo Estado miembro determinar qué es lo que constituye un plazo razonable (respetando las exigencias comunitarias en materia de proporcionalidad). El segundo Estado miembro podrá razonablemente considerar la posibilidad de exigir a la referida persona que abandone su territorio cuando hayan transcurrido seis meses desde su llegada buscando trabajo y no haya encontrado empleo durante dicho período.

El *Gobierno de la República Federal de Alemania* considera que únicamente tienen derecho a residir en otro Estado miembro aquellos nacionales de los Estados miembros que estén en posesión de una declaración de contratación suscrita por el empresario o de un certificado de trabajo (apartado 3 del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE).

El *Consejo* no presentó observaciones sobre esta cuestión, habida cuenta de que se refiere a la interpretación de una disposición del Tratado CEE y a la conformidad de la legislación de un Estado miembro con el Derecho comunitario.

La *Comisión* observa que de la ya citada sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 1976 se desprende que todo nacional de un Estado miembro que busca trabajo en otro Estado miembro tiene derecho a residir en el mismo. Pero admite que puede fijarse un límite a la duración de este derecho.

La Comisión se basa en el artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE, artículo según el cual los nacionales de los Estados miembros únicamente tienen derecho a residir en otro Estado miembro cuando puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3. Este apartado exige la presentación del documento al amparo del cual el trabajador ha entrado en el territorio del Estado miembro de acogida, así como una declaración de contratación suscrita por el empresario o un certificado de trabajo. El derecho de toda persona a ser admitida en el territorio de otro Estado miembro y el derecho de todo Estado miembro a exigir una declaración de contratación a los nacionales de otros Estados miembros que deseen residir en su territorio deben hacerse compatibles mediante una interpretación que dé a los nacionales de la Comunidad oportunidades razonables de ejercer sus derechos, pero sin relegar a un segundo plano el derecho de los Estados miembros a aplicar los requisitos del artículo 4 hasta el punto de vaciar de contenido dicho artículo.

A este respecto, la Comisión invoca la ya citada sentencia de 18 de junio de 1987, según la cual las personas que buscan empleo no son «trabajadores» con derecho a todas

las ventajas que el Derecho comunitario reconoce a los trabajadores, con la salvedad del derecho a la igualdad de acceso al empleo. La Comisión invoca también la letra c) del apartado 1 del artículo 69 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), que dispone que el trabajador en paro que reúna los requisitos exigidos por la legislación de un Estado miembro para tener derecho a las prestaciones y que se desplace a otro Estado miembro con el fin de buscar allí un empleo conservará el derecho a esas prestaciones durante un período de tres meses, como máximo, si está en el extranjero. Aunque el paralelismo entre el derecho fundamental a la libre circulación de los trabajadores y las normas comunitarias en materia de seguridad social no debe ser considerado decisivo en el caso de autos, dado que las normas comunitarias en materia de Seguridad Social consisten básicamente más bien en una coordinación de normas nacionales que en un verdadero sistema comunitario, ello no es óbice para que, en la práctica, una persona en paro pueda depender de las prestaciones de Seguridad Social.

A la vista de las consideraciones precedentes, la Comisión propone que se responda a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que no debe considerarse que un nacional de un Estado miembro que entra en el territorio de otro Estado miembro para buscar allí un empleo continúe estando incluido, durante tiempo indefinido, en el concepto de «trabajador» en el sentido del artículo 48 del Tratado.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

Según el *demandante en el litigio principal*, la declaración que se discute no puede ser invocada ante un órgano jurisdiccional nacional.

A este respecto, alega, en primer lugar, que los Tratados no pueden ser interpretados a la luz de elementos externos, como lo son las declaraciones de los Estados miembros, que tienen por objeto manifestar la interpretación que los Estados miembros hacen de disposiciones determinadas en un momento dado. Como ha declarado el Abogado General Sr. Mayras en sus conclusiones en el asunto 2/74 (Reyners, Rec. 1974, pp. 631, 666):

«Los propios Estados signatarios del Tratado de Roma excluyeron el recurrir a los trabajos preparatorios, y, además, es muy dudoso que pueda considerarse que constituyan verdaderos trabajos preparatorios las reservas y declaraciones que se invocan (las cuales, por lo demás, no son concordantes). Del mismo modo, en virtud del Acta de adhesión, tampoco son oponibles a los nuevos miembros de la Comunidad ampliada.

Pero, sobre todo, el propio Tribunal de Justicia ha descartado, en diversas ocasiones, que se recurra a semejante método de interpretación, disponiendo que debe prevalecer el contenido y la finalidad de las disposiciones del Tratado» *(traducción provisional).*

Este razonamiento debe conducir, *a fortiori*, a excluir como medio de interpretación del Tratado los trabajos preparatorios de una Directiva ulterior.

El Tratado CEE no es un Tratado equiparable a los que surgen de las relaciones tradicionales entre los Estados. En la medida en que, en el caso del Tratado CEE, los beneficiarios de los derechos que establece dicho Tratado no son solamente las Partes Contratantes sino también los particulares, las Partes en el Tratado no pueden limitar el significado del mismo mediante una declaración ulterior. Además, la posibilidad de

referirse a una declaración para interpretar el Tratado daría lugar a la «congelación» de los términos del Tratado, siendo así que los mismos deben ser interpretados como parte integrante de un texto vivo.

En segundo lugar, el demandante en el litigio principal observa que, si fuese posible utilizar una declaración como medio para interpretar el Tratado, se podría llegar de esa manera a una interpretación distinta de aquella a la que se hubiera llegado por otros conductos. El resultado de ello sería una modificación del Tratado sin haber observado las garantías de procedimiento que el artículo 236 del mismo exige para los casos de revisión.

En tercer lugar, el demandante en el litigio principal alega que la declaración que se discute no ha sido publicada. De conformidad con el Reglamento interno del Consejo (DO 1979, L 268, p. 1; EE 01/03, p. 12), tal declaración tan sólo puede producirse con el consentimiento de dicha Institución. Ahora bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 13 de junio de 1958, Meroni, 9/56, Rec. p. 19, y Meroni, 10/56, Rec. p. 51), se desprende que las actas del Consejo no pueden utilizarse como medio de interpretación, habida cuenta de que no se publican.

Esta práctica jurisprudencial se justifica por tres razones. En primer lugar, porque no se compagina con la seguridad jurídica el que una medida se interprete haciendo referencia a elementos a los que no puede tener acceso una persona cuyos derechos resultan afectados por dicha medida. En segundo lugar, porque si se permitiese a los órganos jurisdiccionales nacionales basarse en las referidas declaraciones se vulneraría el principio de igualdad de las partes, en la medida en que, en el caso presente, tan sólo los Estados miembros pueden tener acceso a tales declaraciones, pero no los particulares, siendo así que tales particulares pueden encontrarse litigando con aquellos Estados. En tercer lugar, porque las referidas declaraciones generalmente forman parte de la actividad diplomática y no de la actividad jurídica, y la utilización de las mismas, especialmente por los órganos jurisdiccionales inferiores, puede provocar ciertas dificultades. Para los tribunales inferiores sobre todo, puede resultar difícil valorar la importancia que ha de atribuirse a un documento que se les presenta como declaración, y también determinar su carácter auténtico como expresión del punto de vista actual de los Estados miembros.

En cuarto lugar, el demandante en el litigio principal pone de relieve que el texto de la declaración que se discute fue ultimado por juristas lingüistas tal como entendieron el acuerdo de los delegados. Ese texto, que no fue objeto de sucesivas deliberaciones por parte de las diversas Instituciones comunitarias, no puede afectar al significado de los términos del propio Tratado CEE.

Basándose en las consideraciones precedentes, el demandante en el litigio principal propone que se responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que, en el marco de la respuesta a la cuestión anterior, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no deben tener en cuenta la declaración contenida en el acta de la sesión en la que el Consejo adoptó la Directiva 68/360/CEE.

El *Gobierno del Reino Unido* considera que la declaración que se discute emana de todos los Estados miembros. No se trata de una declaración unilateral del tipo de la que examinó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 30 de enero de 1985, Comisión/Reino de Dinamarca (143/83, Rec. p. 427).

Dicho Gobierno estima que la declaración que se discute precisa la concepción que los

Estados miembros tenían de las obligaciones que les imponía la Directiva 68/360/CEE, y que forma parte del contexto en el que dicha Directiva fue adoptada. De ello se deduce que la referida declaración debe considerarse como un elemento que ha de tenerse en cuenta para interpretar de una manera adecuada las obligaciones previstas por la Directiva.

El Gobierno del Reino Unido propone que se responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que la declaración contenida en el acta de la sesión del Consejo en la que se adoptó la Directiva 68/360/CEE constituye un elemento útil para la interpretación por el Tribunal de Justicia de las obligaciones que la Directiva 68/360/CEE impuso a los Estados miembros.

El *Gobierno de la República Federal de Alemania* considera que no es necesario responder a la segunda cuestión prejudicial. En efecto, aunque la declaración que se discute vinculase a los Estados miembros, el referido efecto obligatorio no se referiría sino a una duración de tres meses. Ahora bien, el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión de la validez de una normativa que establece un derecho de residencia de seis meses.

El *Consejo* considera que la declaración que se discute es una declaración de carácter interno. Recoge el compromiso, que sólo produce efectos entre los participantes, de conceder a las personas que buscan empleo un derecho de residencia de tres meses como mínimo, derecho que no se fundamenta ni en el Tratado ni en la Directiva 68/360/CEE. El derecho de los trabajadores a desplazarse libremente en el territorio de los Estados miembros se circunscribe a permitirles que respondan a ofertas efectivas de empleo, y el derecho a residir en un Estado miembro tan sólo se concede para ejercer en él un empleo.

La *Comisión* observa que la declaración que se discute puede ser considerada como un acuerdo político entre los Estados signatarios, que no confiere por sí mismo ningún derecho cuyo ejercicio pueda pedirse ante los tribunales. De lo anterior se deduce que los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden considerar dicha declaración como interpretativa de la Directiva 68/360/CEE.

Por lo tanto, la Comisión propone que se responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que la declaración contenida en el acta de la sesión del Consejo en la que se adoptó la Directiva 68/360/CEE no debe ser considerada por los órganos jurisdiccionales nacionales, en cuanto tal, como interpretativa de la Directiva 68/360/CEE.

J. C. Moitinho de Almeida
Juez Ponente