CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSEPH GAND presentadas el 4 de noviembre de 1965 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El artículo 52 del Reglamento nº 3 relativo a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes es nuevamente objeto de una petición de interpretación, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 177 del Tratado de Roma, planteada a este Tribunal de Justicia por la cour d'appel de Colmar.

Los hechos son los siguientes: el 24 de septiembre de 1957, es decir, antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 3, el Sr. Gassner, minero subterráneo, de nacionalidad alemana, falleció en un accidente de circulación mientras se encontraba de vacaciones en Francia. Chocó con un vehículo de transporte de ganado propiedad de la empresa Singer et Fils, conducida por el empleado de ésta, Sr. Stadelwieser. El referido conductor, acusado de imprudencia con resultado de muerte, fue absuelto en apelación por falta de pruebas. Por otra parte, un procedimiento entablado por los herederos del Sr. Gassner contra el conductor y el responsable civil sobre indemnización del daño sufrido terminó mediante una transacción entre los herederos y la compañía aseguradora del conductor y de su empresario. Pero la Hessische Knappschaft que, en su condición de entidad gestora de Seguridad Social, había abonado a los causahabientes de la víctima prestaciones y, en especial, pensiones, con arreglo a las disposiciones vigentes en la República Federal de Alemania, reclamó su reembolso a la empresa Singer et Fils, basándose en que, tanto en virtud de la legislación alemana como del artículo 52 del Reglamento nº 3, dicha entidad gestora se había subrogado en los derechos de los causahabientes.

El tribunal de grande instance de Strasbourg declaró la inadmisión de esta demanda por estimar que el Reglamento nº 3 no era aplicable al asunto por dos razones: porque se refería a los trabajadores migrantes, mientras que la víctima se encontraba de vacaciones en Francia cuando sobrevino el accidente y porque dicho accidente se produjo el 24 de septiembre de 1957, mientras que el Reglamento, que no podía surtir efectos retroactivos, no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1959.

Sometido el asunto a la cour d'appel de Colmar, en virtud de apelación formulada por la Hessische Knappschaft, dicho órgano jurisdiccional planteó a este Tribunal de Justicia dos cuestiones relativas a la interpretación del Reglamento que examinaré a continuación.

* Lengua original: francés.

I

Primera cuestión

¿Se aplica el artículo 52, que prevé la subrogación, exclusivamente a los trabajadores migrantes que tienen, o han tenido en el momento del hecho causante, un empleo en uno de los seis países de la Comunidad o, por el contrario, afecta a cualquier trabajador afiliado a un régimen de Seguridad Social de cualquiera de los Estados miembros, aunque no sea un trabajador migrante y aun cuando el accidente del que fue víctima y que dio lugar al abono de indemnizaciones de la Seguridad Social no se produjera ni durante el trabajo ni con ocasión del trabajo?

1. Por consiguiente, la duda versa sobre el ámbito de aplicación *ratione personae* y *ratione materiae* del artículo 52 y, en términos más generales, del Reglamento nº 3. Sobre ambos aspectos ya se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia implícita o explícitamente. Además, Singer, que no ignora este hecho, alega la ilegalidad del artículo 52, en lugar de discutir la interpretación que del mismo ya ha dado este Tribunal de Justicia, argumentando al efecto que, al adoptar la disposición en litigio, el Consejo de la CEE superó el ámbito de sus poderes y se extralimitó en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 51 del Tratado.

Su tesis es conocida por el Tribunal de Justicia. Se basa en el artículo 184 del Tratado que permite a cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un Reglamento del Consejo o de la Comisión acudir al Tribunal de Justicia, aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo tercero del artículo 173, alegando la inaplicabilidad de dicho Reglamento por los motivos previstos en el párrafo primero del artículo 173. En el caso de que su excepción fuera admisible y fundada al mismo tiempo, debería implicar como consecuencia la inaplicabilidad del artículo 52 y, por lo tanto, dejar sin objeto la petición de interpretación planteada en relación con dicho precepto.

Pero, ¿hay que declarar en el presente procedimiento la admisión de la excepción propuesta basándose en el artículo 184? La respuesta, con seguridad, es que no. En su intento de fundamentar dicha admisibilidad refiriéndose exclusivamente a los requisitos que establece dicho artículo, Singer ignora lo esencial, es decir, que intenta insertar este procedimiento en el seno de otro procedimiento incoado en el marco del artículo 177. Por consiguiente, el examen de la procedencia o no de declarar la admisibilidad de su excepción debe realizarse en relación con este último artículo.

Ahora bien, el principio que rige en el enjuiciamiento de las cuestiones prejudiciales por este Tribunal de Justicia es el de respeto mutuo de las competencias respectivas de los dos órdenes jurisdiccionales: Tribunales nacionales de los Estados miembros y Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De la misma manera que no es competencia de este Tribunal de Justicia, en el marco del artículo 177, ni aplicar el Tratado u otra norma de Derecho comunitario a un supuesto concreto, ni resolver acerca de la validez de una disposición de Derecho interno, tampoco se atribuye a sí mismo este Tribunal de Justicia el derecho de enjuiciar ni las consideraciones que hayan podido guiar al órgano juris-

diccional nacional en la elección de sus cuestiones, ni la repercusión que intenta atribuirles en el marco del litigio ante él pendiente.

Por consiguiente, y sin perjuicio de que este Tribunal de Justicia tenga que «interpretar» en ocasiones las cuestiones formuladas para extraer de ellas el problema de Derecho comunitario que encierran, el Tribunal de Justicia no puede y no debe resolver más que las cuestiones que le plantean los órganos jurisdiccionales nacionales, ya que es a éstos, y no a las partes en el litigio principal, a quienes corresponde someter cuestiones a este Tribunal de Justicia. No podría el Tribunal de Justicia salirse de dicho marco sin inmiscuirse en la valoración de las cuestiones necesarias para resolver el fondo del litigio y sin invadir la competencia propia del órgano jurisdiccional nacional.

Este desvelo del Tribunal de Justicia por respetar la competencia del Juez nacional y afrontar las cuestiones en los límites en que le son formuladas, le llevó, por ejemplo, a estimar que su competencia únicamente está subordinada a la existencia de una petición con arreglo al artículo 177, sin que este Tribunal pueda entrar a examinar si la decisión del Juez nacional ha adquirido autoridad de cosa juzgada con arreglo a las disposiciones de su Derecho interno (sentencia de 6 de abril de 1962, Bosch, 13/61,- Rec. pp. 89 y ss., especialmente p. 91). Dicho desvelo explica igualmente que este Tribunal de Justicia no haya admitido la intervención de coadyuvantes en el procedimiento del artículo 177, porque éste únicamente se desarrolla entre las partes en el proceso incoado ante el órgano jurisdiccional del cual procede la petición de decisión prejudicial (auto de 3 de junio de 1964, Costa, 6/64,- Rec. p. 1195).

Con mayor motivo el Tribunal de Justicia, de oficio o a instancia de las partes en el litigio principal, no puede responder a cuestiones que no le hayan sido planteadas o, lo que es igual, modificar el sentido o el alcance de las cuestiones que se le hayan sometido. Pues bien, eso es lo que haría el Tribunal de Justicia si, solicitada, como en el presente caso, la interpretación de un acto reglamentario de una Institución de la Comunidad, se pronunciara sobre la validez de dicho acto. Ciertamente, la letra b) del párrafo primero del artículo 177 del Tratado atribuye a este Tribunal de Justicia también la competencia sobre esta materia, pero únicamente, de conformidad con el principio que inspira todo este artículo, cuando el órgano jurisdiccional le haya sometido la correspondiente cuestión.

No cabe duda que Singer intenta también justificar su petición basándose en el ahorro de tiempo que permite, dado que la parte demandada en el litigio principal tendría siempre la posibilidad de suscitar la cuestión de la validez de las disposiciones en litigio, bien ante la cour d'appel misma, o bien en una fase posterior del proceso ante la Cour de cassation, de tal manera que en cualquier momento se sometería la cuestión necesariamente a este Tribunal de Justicia. Pero, quizá sin decir, como hizo el Abogado de la Comisión citando a Molière, que «le temps ne fait rien à l'affaire», hay que afirmar, sin embargo, que hay algo que prima sobre la rapidez, y esto es el respeto de los principios jurídicos y, en particular, del reparto de competencias. Este mandato impide al Tribunal de Justicia pronunciarse por la vía del artículo 184 sobre la validez

del artículo 52 del Reglamento nº 3 cuando la cour d'appel únicamente solicita su interpretación. Se ha de declarar, por lo tanto, la inadmisibilidad de la solicitud formulada por Singer y no pueden estimarse sus pretensiones de que se declare la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial.

2. Si, no obstante, fuera necesario examinar el fundamento de esta excepción, habría que recordar que se basa en el artículo 51 del Tratado, el único artículo de éste que se refiere a la Seguridad Social. Ahora bien, la potestad legislativa que atribuye al Consejo está estrechamente limitada: su único objeto es asegurar la libre circulación de los trabajadores, en los términos en que la define el artículo 48, esto es, contemplada desde la perspectiva del empleo, en sus relaciones con éste; sólo se refiere, como se dice en el título del Reglamento nº 3, a los trabajadores migrantes, es decir, a aquellos a quienes su empleo obliga a desplazarse; no permite, por último, al Consejo adoptar otras medidas que las necesarias para los objetivos que acabo de indicar. Efectivamente, el Reglamento nº 3, según esta excepción, está viciado de incongruencia interna y de ilegalidad en la medida en que alguno de sus preceptos establecen normas que exceden su marco, según lo hemos definido; en particular así es, se aduce, en relación con el apartado 1 del artículo 4 y con los artículos 19 y 52.

Estas cuestiones, que el Abogado de Singer expuso brillante y profundamente en la vista oral, no son nuevas para este Tribunal de Justicia, que ha tenido ocasión de tratarlas desde que se ha visto en la obligación de interpretar el Reglamento nº 3. En su sentencia de 19 de marzo de 1964, Unger (75/63,- Rec. pp. 347 y ss., especialmente p. 351), este Tribunal tuvo que ocuparse del fundamento de este Reglamento y del alcance de su ámbito de aplicación, en concreto del artículo 19, uno de aquellos cuya legalidad discute Singer. Destacó en dicha sentencia el Tribunal de Justicia que el artículo 51 está incluido en el Capítulo designado «Trabajadores» y situado en el Título III («Libre circulación de personas, servicios y capitales») de la Segunda Parte del Tratado («Fundamentos de la Comunidad»). Añadió este Tribunal de Justicia que el establecimiento de una libertad tan completa como sea posible de circulación de los trabajadores, inscrita por tanto en los «fundamentos» de la Comunidad, constituía así la finalidad principal de este artículo y que, por tal razón, condicionaba la interpretación de los Reglamentos adoptados en aplicación de éste.

El Abogado General, Sr. Lagrange, había subrayado, por otra parte, que el ámbito establecido por el artículo 51 del Tratado no estaba limitado a las disposiciones contenidas bajo las letras a) y b) de este artículo (acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales y pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros). Tales disposiciones no podían tener un carácter limitativo, ya que están precedidas de la locución «en especial» como destacó uno de los fundamentos de la sentencia.

Por consiguiente, estoy dispuesto a admitir que la interpretación del Reglamento nº 3 por parte de este Tribunal es amplia, incluso extensiva, pero pienso que tal interpretación es perfectamente compatible con el artículo 51 del Tratado. La competencia del Consejo está determinada por la finalidad a la que

atiende: la libre circulación de los trabajadores (y el artículo 51 no dice «de los trabajadores migrantes»). Ello justifica que determinadas medidas incluidas en el Reglamento nº 3 afecten evidentemente a personas que no tienen la calidad de trabajadores migrantes. A las disposiciones citadas por Singer, podríamos añadir las del artículo 10, que establece que las pensiones adquiridas en virtud de las legislaciones de uno o de varios Estados miembros no podrán sufrir reducción alguna por el hecho de que su beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en el que se encuentra la institución deudora. O las del artículo 40 relativas al alcance del derecho a los subsidios familiares del trabajador por cuenta ajena cuyos hijos residan en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en el que él mismo está empleado.

Una vez admitido que el Reglamento nº 3 no se refiere únicamente a los trabajadores migrantes, sino de una manera más general a la circulación de los trabajadores, se encuentra, ciertamente, una nueva objeción. El referido Reglamento no puede, según dicha objeción, contemplar más que la circulación de los trabajadores en cuanto tales, es decir, en tanto en cuanto esté vinculada al ejercicio de su empleo y, a tal fin, se conecta el artículo 51 con el párrafo primero del artículo 49, así como con el artículo 48 que enumera las medidas que implica dicha libre circulación con respecto al empleo. La corrección de esta asimilación no resulta evidente, dado que los artículos 51 y 48 no tienen necesariamente el mismo ámbito. El primero de tales artículos se refiere a la Seguridad Social; las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores han de apreciarse en el marco de la Seguridad Social y en relación con ésta. Toda disposición que, por ejemplo, asimile el territorio de los diferentes Estados miembros al territorio del Estado de origen a efectos de acceder a las distintas prestaciones es, pues, conforme con el objeto del artículo 51; es perfectamente compatible con éste la limitación de la territorialidad de las leyes nacionales en materia de Seguridad Social, leyes éstas que no se limitan al ámbito estricto del empleo. A pesar de la brillante exposición que se hizo de la tesis de la ilegalidad del Reglamento nº 3 en aquellos preceptos que contiene que superan la circulación de trabajadores migrantes *strictu sensu,* la referida tesis no me parece convincente.

3. Es necesario volver en este momento de manera precisa sobre la primera cuestión planteada a este Tribunal de Justicia por la Cour de Colmar. Dicha cuestión se refiere al artículo 52 que establece, para el caso de que una persona, que perciba prestaciones en virtud de la legislación de un Estado miembro a causa de un daño sobrevenido en el territorio de otro Estado miembro, tenga en el territorio de este segundo Estado miembro derecho a reclamar a un tercero la reparación de dicho daño, los derechos que, en su caso, puede ejercer la institución deudora frente a dicho tercero. El artículo establece que cuando la institución deudora se subrogue, con arreglo a la legislación que le es aplicable, en los derechos que el beneficiario ostenta frente a terceros, tal subrogación será reconocida por cada uno de los Estados miembros.

La cuestión planteada al Tribunal de Justicia se subdivide en realidad en dos. Se refiere al mismo tiempo al ámbito de apli-

cación *ratione personae* de este artículo, planteando la duda de si se aplica a un trabajador afiliado a un régimen de Seguridad Social pero que no es un trabajador migrante *strictu sensu,* y a su ámbito de aplicación *ratione materiae,* al preguntar si ha de aplicarse incluso si el accidente que dio lugar al abono de indemnizaciones de la Seguridad Social no se produjo ni durante el trabajo ni con ocasión del trabajo.

Bastará con recordar que este Tribunal de Justicia ya dio una respuesta afirmativa a la cuestión en cada uno de sus dos aspectos.

El primer punto ya fue resuelto, al menos de manera implícita, por la citada sentencia Unger, en la que el Tribunal de Justicia reconoció el derecho al beneficio contenido en el artículo 19 del Reglamento nº 3 a una persona que, afiliada al régimen de Seguridad Social de un Estado miembro, se había desplazado a otro Estado miembro para pasar unos días en casa de sus padres y allí cayó enferma. El Tribunal de Justicia declaró que los trabajadores que se hallen en la situación contemplada en el apartado 1 del artículo 19 disfrutan de los derechos previstos por esa disposición, cualesquiera que sean los motivos de su estancia en el extranjero.

La solución así adoptada tenía un valor general. El Tribunal de Justicia la aplicó al artículo 52 en sus sentencias Bertholet y Van Dijk (sentencias de 11 de marzo de 1965, asuntos 31/64 y 33/64, Rec. pp. 112 y 132, respectivamente).

En cuanto al segundo aspecto, también fue respondido por el Tribunal de Justicia al precisar, mediante la sentencia Van Dijk citada, que se puede aplicar el artículo 52 con independencia de que el daño esté o no relacionado con el trabajo de la víctima del accidente.

Por consiguiente, la interpretación ya se había dado incluso antes de que la Cour de Colmar sometiera esta cuestión al Tribunal de Justicia. Ni las circunstancias que concurren en el asunto, en la medida en que pueden aclarar la cuestión planteada, ni las alegaciones de Derecho invocadas en relación con la supuesta ilegalidad del Reglamento nº 3 y, en particular, de su artículo 52, constituyen elementos nuevos en relación con las precedentes decisiones prejudiciales de este Tribunal de Justicia que lleven a modificar la interpretación que éste ya dio y que siempre puede reconsiderar. Por lo tanto, estimo que procede aplicar el método seguido en la sentencia de 27 de marzo de 1963, Da Costa en Schaake y otros (asuntos acumulados 28/62, 29/62 y 30/62,- Rec. pp. 59 y ss., especialmente p. 63) y remitir a la Cour de Colmar a las citadas sentencias Bertholet y Van Dijk, sin que proceda dar una nueva interpretación sobre los dos puntos del artículo 52.

II

Segunda cuestión

La segunda cuestión sólo se plantea en la hipótesis de una respuesta afirmativa a la primera. Versa sobre si las instituciones de Seguridad Social de cada uno de los Estados miembros están habilitadas, a partir del 1 de enero de 1959, fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 3, para reclamar en otro Estado miembro el reembolso de las prestaciones que hayan concedido a uno de sus asegurados, víctima de un accidente en el territorio de este otro Estado miembro,

con arreglo a cuyo Derecho Civil puede reclamar la reparación a un tercero, incluso en el caso de que el accidente sea anterior al 1 de enero de 1959.

Por consiguiente el problema que se plantea es el del ámbito de aplicación temporal del artículo 52, esto es, a partir de cuándo y a qué situaciones, y es, con seguridad, un problema delicado. Es evidente que el artículo 56, según resulta del artículo 88 del Reglamento n° 4, que establece que el Reglamento n° 3 entrará en vigor el 1 de enero de 1959, no puede regular la cuestión del conjunto de los efectos de esta norma en el tiempo. La solución debe buscarse bien en el propio artículo 52, bien por analogía con el Título V, relativo a las Disposiciones Transitorias.

En primer lugar, si bien el artículo 52 utiliza el tiempo presente («chaque État membre reconnaît une telle subrogation») no creo que haya que atribuir relevancia alguna a esta peculiaridad que, al menos en francés, se utiliza ante todo para expresar que la ley establece una obligación. Por el contrario, hay que decir que la redacción de este artículo no implica limitación temporal alguna de su ámbito de aplicación. Basta con que el interesado sea beneficiario de prestaciones con arreglo a la legislación de un Estado miembro por razón de un daño sobrevenido en el territorio de otro Estado miembro y tenga, en el territorio de este segundo Estado, derecho a reclamar a un tercero la reparación de dicho daño. Si bien no se exige ninguna condición complementaria en relación con la fecha en que se hayan abonado las prestaciones o con aquélla en que hubiere nacido el derecho a reclamar a un tercero la reparación del daño, tampoco esta circunstancia ofrece aún una norma sobre la cuestión concreta formulada a este Tribunal de Justicia.

Remitámonos pues al artículo 53, que abre las disposiciones transitorias. En su apartado 1 establece que el Reglamento no generará ningún derecho al pago de prestaciones correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigor, pero su apartado 3 precisa, por el contrario, que nacerá el derecho a una prestación incluso cuando se deba a un hecho causante anterior a la referida fecha de entrada en vigor. Aquí nos encontramos con la objeción opuesta por Singer. El artículo 53 se refiere a los derechos de los asegurados a las prestaciones, es decir, a las relaciones de éstos con las instituciones deudoras, y no al caso previsto por el artículo 52 de las relaciones entre las instituciones deudoras y los terceros que hayan causado accidentes sufridos por sus asegurados. Invocando las reglas que serían aplicables en materia de conflicto de leyes en el tiempo, la parte demandada en el asunto principal admite que las relaciones del asegurado con la institución de Seguridad Social se analizan, en lo relativo a las prestaciones debidas por una contingencia ya sobrevenida, como una situación que subsiste desde el momento en que se produjo dicha contingencia y sobre la cual la nueva norma tiene un efecto inmediato. Por el contrario, las relaciones de los terceros causantes del accidente con las instituciones de Seguridad Social están vinculadas a la responsabilidad civil de dichos causantes, según el razonamiento de la parte demandada en el asunto principal, y en este punto corresponde a la ley vigente en la fecha en que se causó el daño determinar los requisitos de tal responsabilidad, decir si nació o no una deuda frente a la víctima del daño y determinar el alcance del derecho a su

reparación. De todo ello extrae la parte demandada en el asunto principal la conclusión de que una subrogación establecida por un Reglamento que entra en vigor el 1 de enero de 1959 no puede aplicarse a un accidente sobrevenido con anterioridad a dicha fecha.

Desgraciadamente, existen tantos sistemas de conflictos de leyes como Estados, de tal manera que la investigación de una doctrina común a todos ellos es demasiado aleatoria para poderse aventurar en ella. Por otra parte, ¿es necesaria? y ¿cuál es el alcance del artículo 52? Se trata de un precepto que no modifica las normativas nacionales anteriores, sino que coordina su aplicación. Establece una regla en virtud de la cual los Estados miembros están obligados a reconocer, además de las subrogaciones que resultan de su propia legislación, las que se basan en las legislaciones de los demás Estados miembros y únicamente en la medida en que éstas las prevean. Pero, si bien la subrogación implica en este caso la sustitución de la entidad alemana en los derechos de la víctima, no afecta a la existencia y a la extensión de la responsabilidad civil del causante del daño, que se mantienen sometidas a la legislación francesa.

Entonces, ¿sobre qué base puede reconocerse en Derecho comunitario el beneficio de la subrogación en relación con hechos lesivos anteriores a la entrada en vigor del Reglamento nº 3? En mi opinión, la respuesta resulta de un pasaje de la citada sentencia Van Dijk. En dicha sentencia dijo este Tribunal de Justicia que al igual que el Reglamento pudo extender las obligaciones de las instituciones nacionales de Seguridad Social en lo relativo a los acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1959, a los accidentes sobrevenidos en el territorio de un Estado miembro distinto del de la institución deudora, hay que reconocerles el derecho a reclamar de un tercero la reparación del daño en virtud de una subrogación en los derechos de la víctima, como «complemento lógico y justo» de la ampliación de sus obligaciones. Añadió el Tribunal de Justicia que el párrafo primero del artículo 52 debía aplicarse por las mismas razones y en las mismas condiciones que las disposiciones nuevas del Reglamento. Por tanto, hay que admitir necesariamente, siguiendo este razonamiento, que la subrogación puede producirse en relación con un accidente anterior al 1 de enero de 1959. Considero que la respuesta a la segunda cuestión tiene que ser afirmativa.

En definitiva, propongo que se responda en los términos siguientes:

- A la primera cuestión, que, habida cuenta de las citadas sentencias Bertholet y Van Dijk dictadas por este Tribunal de Justicia, no procede hacer una nueva interpretación del artículo 52 del Reglamento nº 3 en relación con los puntos suscitados por esta cuestión.

- A la segunda cuestión, que la subrogación prevista en el párrafo primero del artículo 52 debe ser reconocida incluso si el accidente cuya reparación puede

reclamar la víctima a un tercero sobrevino con anterioridad al 1 de enero de 1959.

Por último, propongo que sea la cour d'appel de Colmar la que resuelva sobre las costas causadas en este procedimiento.