CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI presentadas el 3 de mayo de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En los dos asuntos acumulados a los que se refieren las presentes conclusiones, este Tribunal de Justicia está llamado a resolver un problema de interpretación del apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 3 sobre la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (DO 1958, 30, p. 561) y del correlativo apartado 5 del artículo 61 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

La primera de estas disposiciones, cuyo texto se reprodujo, sin modificaciones de importancia, por la disposición posterior, establece que «si la legislación de un Estado miembro prevé explícita o implícitamente que los accidentes de trabajo o las enfermedades profesionales sobrevenidos o comprobados con anterioridad han de ser tenidos en cuenta al apreciar el grado de la incapacidad, la institución competente de dicho Estado tendrá también en cuenta los accidentes de trabajo o las enfermedades profesionales sobrevenidos o comprobados con anterioridad bajo la legislación de otro Estado miembro, como si hubieran sobrevenido o hubieran sido comprobados bajo la legislación aplicada por ella».

Los hechos que dieron origen a los dos asuntos pueden resumirse como sigue:

a) *En lo relativo al asunto 173/78*

En septiembre de 1969, el Sr. Villano, ciudadano italiano, sufrió un accidente laboral en la República Federal de Alemania. Por las secuelas de tal accidente, obtuvo de la institución alemana competente una pensión de incapacidad permanente parcial; pero, a partir de noviembre de 1970 se interrumpió el pago de la pensión por cuanto su grado de incapacidad laboral ya no alcanzaba el porcentaje mínimo de disminución de capacidad establecido por la legislación alemana para causar derecho a pensión de invalidez (véase el apartado 3 del artículo 581 de la Reichversicherungsordnung, UVNG de 30 de abril de 1963; BGBl. I, p. 241). Poco tiempo después, el 11 de diciembre de 1970, el mismo trabajador sufrió en Italia un nuevo accidente laboral a consecuencia del cual la institución de Seguridad Social italiana (INAIL)

* Lengua original: italiano.

lo declaró afecto de incapacidad laboral con una disminución funcional del 17 %, con derecho a la pensión correspondiente a dicho grado.

El 22 de junio de 1972, el Sr. Villano solicitó de la institución alemana competente (Nordwestliche Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft) que le concediera una nueva pensión por el accidente sufrido el 6 de septiembre de 1969, considerando al efecto el ulterior accidente de 1970. Su solicitud fue denegada. Contra la resolución denegatoria, el demandante en el asunto principal formuló recurso, primeramente ante el Sozialgericht de Hannover y después ante el Landessozialgericht de la Baja Sajonia, en ambos casos sin éxito. A continuación recurrió, contra la sentencia dictada en apelación, ante el Bundessozialgericht y en el marco de este último proceso se ha formulado ante el Tribunal de Justicia la petición de decisión prejudicial que nos ocupa.

b) *En lo relativo al asunto 174/78*

En 1942, el Sr. Barion, ciudadano italiano, sufrió un accidente laboral en territorio alemán. Por la incapacidad permanente parcial derivada de dicho accidente obtuvo de la Tiefbau-Berufsgenossenschaft de Múnich (Baviera), una pensión correspondiente a una disminución funcional del 25 %. En noviembre de 1955, se puso fin al abono de dicha pensión por haberse producido entretanto una mejoría de las condiciones de salud del trabajador, de modo que el tanto por ciento de disminución de su capacidad había quedado por debajo del mínimo exigido por la legislación alemana en materia de pensiones. Pero el 5 de abril de 1966, el Sr. Barion sufrió en Italia un nuevo accidente de trabajo a consecuencia del cual el INAIL lo declaró afecto de incapacidad laboral con una disminución de capacidad del 14 %, con derecho a la pensión correspondiente a dicho grado.

El 14 de febrero de 1973, el Sr. Barion solicitó a la institución alemana de previsión social que le concediera una nueva pensión por el accidente sufrido en 1942, tomando en consideración el nuevo accidente de 1966. Su solicitud fue denegada. Contra tal resolución, recurrió el interesado ante el Sozialgericht de Múnich, que, mediante sentencia de 10 de marzo de 1975, falló en el sentido de que la entidad alemana de previsión social estaba obligada, basándose en las disposiciones contenidas en el apartado 5 del artículo 61 del Reglamento nº 1408/71 y en el artículo 72 del Reglamento (CEE) nº 574/72 (DO 1972, L 74, p. 1; EE 05/01, p. 138), a tomar en consideración, al apreciar el grado de incapacidad acumulado del demandante en el proceso principal, también los accidentes de trabajo que se hubieren producido posteriormente en Italia. La sentencia declaró por tanto, en favor del trabajador, el derecho a pensión (al estar aquejado de una incapacidad global superior al 20 %) y condenó a la entidad gestora alemana a abonar en tal concepto un porcentaje correspondiente al 15 % de invalidez resultante, imputable al accidente acaecido en Alemania en 1942. Posteriormente, sin embargo, como resultado de impugnación jurisdiccional formulada por

la entidad gestora condenada, esta sentencia fue revocada por el Landessozialgericht de Baviera, mediante nueva sentencia, de 28 de octubre de 1975. El demandante en el asuntoprincipal, formuló recurso ante el Bundessozialgericht.

2. El Bundessozialgericht, a quien corresponde resolver los dos procesos, formuló a este Tribunal de Justicia, por medio de resoluciones separadas pero idénticas en su contenido y formulación, sendas peticiones de decisión prejudicial relativas a la cuestión siguiente:

«¿Está obligada la institución de Seguridad Social alemana, parte demandada, en virtud del apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 3 del Consejo sobre la Seguridad Social de los trabajadores migrantes, y del apartado 5 del artículo 61 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena que se desplazan dentro de la Comunidad, a tomar en consideración, como si se hubiera producido bajo la legislación alemana, el accidente de trabajo posteriormente sufrido en Italia por el demandante, cuando el reconocimiento de una pensión al interesado, como consecuencia de un accidente laboral por él sufrido con anterioridad dependa, con arreglo a la legislación alemana, del hecho de que la disminución de la capacidad productiva derivada de ambos accidentes alcance al menos el 20 % (primera frase del tercer guión del apartado 581 de la Reichsversicherungsordnung)?»

Para una comprensión correcta de tal cuestión, procede precisar que el accidentado cuya capacidad productiva resulte menguada a causa de varios accidentes de trabajo, percibe una pensión de invalidez por cada uno de ellos, siempre que la disminución global de su capacidad alcance el 20 % (primera frase del guión tercero del artículo 581 de la RVO) y que cada uno de los accidentes haya provocado una disminución de la capacidad no inferior al 10 % (segunda frase del tercer guión del artículo 581, antes citado). Pero sólo pueden tenerse en cuenta los accidentes sufridos por una persona que, en el momento en que se produce el hecho, se encuentre asegurada conforme a la legislación alemana. En los supuestos de autos, el Juez remitente estimó que los accidentes sufridos por los señores Villano y Barion en Italia, no podían estimarse incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación nacional alemana y, por ello, no podían generar derecho a pensión conforme a dicha legislación. Sobre esta base, el Bundessozialgericht se planteó si el Derecho comunitario no implica la asimilación del segundo accidente laboral, acaecido en Italia, a un accidente incluido en el ámbito de aplicación del sistema de Seguridad Social alemán. De ahí la cuestión formulada a este Tribunal de Justicia, que tiene por objeto determinar si en virtud de los Reglamentos nºs 3 y 1408/71, la institución de previsión social de un Estado miembro está obligada a tomar en consideración al evaluar el grado de incapacidad laboral que ha de servir de base para reconocer una pensión de invalidez, también los accidentes de trabajo sufridos por el mismo trabajador posteriormente, en otro Estado miembro.

3. Ya he recordado que, a tenor del apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 3 y del apartado 5 del artículo 61 del Reglamento nº 1408/71, la institución nacional competente a la que se hubiere solicitado una prestación de Seguridad Social derivada de un accidente de trabajo, ha de tener también en cuenta, al apreciar el grado de la incapacidad, los accidentes de trabajo sobrevenidos *con anterioridad* bajo la legislación de otro Estado miembro, como si hubieran sobrevenido bajo la legislación a que está sujeta dicha institución; todo ello, siempre que la legislación del Estado al que pertenezca dicha institución prevea que los accidentes de trabajo precedentes sobrevenidos bajo su propio ámbito de aplicación han de ser tenidos en cuenta.

Ninguna base literal ofrecen las dos disposiciones consideradas para equiparar los accidentes sobrevenidos *posteriormente* en el extranjero, bajo la legislación de otro Estado miembro, a los que se producen bajo la legislación nacional. Ambas normas mencionan únicamente «los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales sobrevenidos o comprobados *con anterioridad* y la expresión «con anterioridad» ha de entenderse referida al momento en que sobreviene o se comprueba el accidente (o la enfermedad) en virtud del cual se solicita la prestación de la pensión a la institución de un Estado miembro (la institución alemana, en los asuntos principales). A mi juicio, el término utilizado es tan categórico que no se presta a elucubraciones hermenéuticas. Por lo demás, tanto el Agente de la Comisión (véase el escrito de contestación, p. 10), como la defensa del Sr. Barion (véanse las observaciones escritas, p. 2) reconocieron expresamente que no se puede extender el alcance de las disposiciones citadas hasta el punto de incluir también la hipotética obligación de las instituciones nacionales de los Estados miembros de tener en cuenta los accidentes y enfermedades «*posteriores*». Es significativo que para llegar a tal resultado, la defensa del Sr. Barion haya invocado, como expondré a continuación, otras fuentes del Derecho comunitario.

La interpretación literal resulta confirmada por la función que desempeña el sistema creado por las disposiciones que nos ocupan. El apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 3 y el apartado 5 del artículo 61 del Reglamento nº 1408/71 tienen incuestionablemente por objetivo garantizar al trabajador que, por exigencias de su trabajo, se haya desplazado dentro de la Comunidad y haya sufrido dos o más accidentes en distintos Estados miembros, el reconocimiento de una protección en materia de pensiones idéntica a la que la legislación de un único Estado miembro garantiza a los trabajadores que hayan sufrido varios accidentes, todos ellos dentro del ámbito de aplicación de dicha legislación. Pero, en atención a esta finalidad, las normas comunitarias impusieron la obligación de la evaluación acumulativa del grado de incapacidad a la institución del Estado miembro competente para las prestaciones de Seguridad Social derivadas del último accidente (o de la última enfermedad profesional) y no a la del Estado competente en relación con el primer accidente. Dicho con más precisión, las disposiciones comunitarias arriba citadas implican la necesidad de tomar como punto de referencia la legislación del Estado en

que se produjo el último accidente (la legislación italiana, en los asuntos principales); en primer lugar, para comprobar si dicha legislación tiene en cuenta, a los efectos de valoración del grado de incapacidad, los accidentes anteriores y, en caso afirmativo, para equiparar los efectos del accidente acaecido con anterioridad bajo la ley de otro Estado miembro con los que dicho accidente habría producido si hubiera sobrevenido bajo la legislación aplicable al accidente posterior.

En el mismo sentido se pronuncia también el artículo 72 del Reglamento nº 574/72 del Consejo (por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71). Dicho artículo dispone, en efecto, en su apartado 1, «para apreciar el grado de incapacidad, en el caso a que se refiere el apartado 5 del artículo 61 del Reglamento, el trabajador deberá facilitar a la institución competente del Estado miembro a cuya legislación estaba sometido cuando le sobrevino el accidente de trabajo [...] todos los datos referentes a los accidentes de trabajo [...] de que hubiera sido víctima con anterioridad, mientras se hallaba sometido a la legislación de cualquier otro Estado miembro [...]». El apartado 2, a su vez, dispone, «la institución competente tendrá en cuenta, con arreglo a lo dispuesto en la legislación que aplique, el grado de incapacidad originado por *esos casos anteriores* para reconocer el derecho a las prestaciones y para determinar su cuantía». Como puede verse, no se hace alusión alguna a la hipótesis de que la institución a la que se dirigió el trabajador con ocasión del primer accidente deba tener en cuenta los efectos del accidente posterior.

4. Para aclarar exhaustivamente el alcance de las disposiciones cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional nacional, considero oportuno analizar cuál es la función efectiva que se asigna a la institución de Seguridad Social competente en último lugar por medio de la fórmula de «tener en cuenta (los accidentes anteriores) para apreciar el grado total de incapacidad» que se emplea en las dos disposiciones objeto de examen.

En mi opinión, procede, en primer lugar, reconocer a esta expresión un alcance jurídico esencial. La apreciación global que realiza la última institución, dadas las condiciones indicadas, no coincide con la suma aritmética de las valoraciones médico/legales que, por separado, se hubieren efectuado por distintas instituciones nacionales: se trata más bien de tener en cuenta de manera unitaria los efectos combinados que producen en la capacidad profesional del asegurado el último accidente y los que le precedieron. Piénsese en la hipótesis de que las secuelas del último accidente, a pesar de carecer de trascendencia en sí mismas, adquieran una relevancia distinta una vez contempladas en relación con las secuelas de accidentes anteriores. Por otro lado, está claro que la protección del sistema de previsión social debe adecuarse a la efectiva disminución de la capacidad profesional, mientras que una fragmentación de las valoraciones de las secuelas de los distintos accidentes corre el riesgo de conducir a una distorsión de la apreciación global. Añádase a lo dicho que en determinados supuestos el derecho a pensión puede generarse únicamente a consecuencia del conjunto de secuelas resultantes de varios acciden-

tes, sin que ninguno de ellos, aisladamente considerado, pueda originar derecho a pensión. En apoyo de esta hipótesis cabe remitirse al inciso final del apartado 1 del ya citado artículo 72 del Reglamento nº 574/72, en el que se impone al trabajador la obligación de facilitar a la última institución de previsión social competente todos los datos referentes a los accidentes precedentes «cualquiera que sea el grado de incapacidad originado por los casos anteriores».

Para la obtención de tales resultados, de interés tanto desde el punto de vista de la existencia como del contenido mismo del derecho a pensión, no tendría, en mi opinión, utilidad alguna extender la «toma en cuenta» a los accidentes posteriores. Un precepto que así lo dispusiera, sin llegar a reservar a la institución competente para el primer accidente la valoración de los accidentes posteriores (invirtiendo, pues, la orientación adoptada por el apartado 5 del artículo 61 del Reglamento nº 1408/71) correría el riesgo de generar confusión en el plano administrativo, por cuanto un mismo hecho sería evaluado por varias instituciones nacionales, cada una en el ámbito de su propia competencia, a riesgo de juicios contradictorios.

Además de producir el efecto jurídico sustancial que he expuesto, los preceptos examinados operan también en un plano distinto, atribuyendo a la última institución de previsión social, una competencia administrativa especial. El legislador comunitario estimó adecuado a criterios de buena administración confiar a una única institución nacional la competencia de determinar la incapacidad profesional global y asignó tal competencia a la institución competente para el último accidente. Se consideró que ésta, por su mayor proximidad, desde el punto de vista espacial, respecto del último accidente, y por actuar en contacto más directo con el trabajador afectado, es la más idónea para ejercerla. Esta línea interpretativa, que atribuye a la norma, entre otras, la función de simplificar el procedimiento para la obtención del derecho, se confirma por el artículo 72 del Reglamento nº 574/72 del Consejo, tanto en el ya citado apartado 1, como en el apartado 3, que establece que la institución competente podrá «dirigirse a cualquier otra institución que haya sido competente con anterioridad para obtener los datos que estime necesarios».

5. Cuestión totalmente distinta me parece por otra parte determinar qué institución de Seguridad Social deba soportar la carga de las prestaciones en el supuesto de dos o más accidentes de trabajo acaecidos en distintos Estados miembros, y en establecer eventualmente los criterios de reparto de dicha carga en el caso de que las instituciones de dos o más Estados miembros deban contribuir a soportarla.

Pretende la Comisión atribuir a la expresión «tener en cuenta al apreciar el grado de incapacidad» un alcance más amplio que el que he expuesto, en el sentido de que con tal fórmula se ha de entender atribuida enteramente a la institución competente en el último momento la carga de las prestaciones derivadas de la incapacidad global reconocida. Pero, en mi opinión, ningún

argumento convincente, sea gramatical, lógico o sistemático puede aducirse en apoyo de una tesis de esta índole. Desde el punto de vista del tenor literal de la norma, subrayo que los preceptos citados establecen la obligación de tener en cuenta los accidentes anteriores a efectos de la valoración global de la incapacidad, pero no determinan sobre quién deba recaer la carga de las prestaciones económicas. Y este aspecto resulta significativo sobre todo si se considera que el Reglamento nº 1408/71 (igual, por demás, que el Reglamento nº 3), cuando pretende incidir en el delicado tema de la carga de las prestaciones, lo hace con preceptos claros y específicos, utilizando a menudo la expresión inequívoca de «el coste de las prestaciones en metálico» [véase en este sentido la letra b) del apartado 2 del artículo 60]. No conduce a conclusión distinta el poner el apartado 5 del artículo 61 del Reglamento nº 1408/71 en conexión con el artículo 72 del Reglamento nº 574/72, ya que el citado apartado 2 de dicho artículo, se limita a atribuir a la institución competente en último lugar, la competencia de determinar el grado de incapacidad global a los efectos que del mismo derivan para la declaración del derecho a pensión. No creo que de la expresión «para reconocer el derecho a las prestaciones y para determinar su cuantía» contenida en el apartado 2 del artículo 72 haya de deducirse que la carga correspondiente a la prestación se refiera únicamente a la institución competente para su reconocimiento: en efecto, una cosa es determinar el importe de la prestación, y otra cosa diferente asumir todo su coste. Desde el punto de vista de la lógica, finalmente, resultaría incongruente y contradictorio hacer que el peso de las prestaciones recayera sólo sobre la entidad que, por efecto de circunstancias incluso fortuitas, haya asumido en última instancia la competencia, ya que dicha entidad tendría que soportar dicha carga, con el importe derivado de los dos accidentes de trabajo incluso cuando, por ejemplo, el trabajador hubiera desarrollado la mayor parte de su vida laboral en otro Estado distinto, en el que tuvo lugar el primer accidente. Por otra parte, la entidad gestora finalmente competente estaría obligada a pagar la pensión íntegra aun cuando el último accidente ocurrido fuera, en sí mismo, de escasa entidad y la invalidez resultante, por el contrario, de alto grado. Lo cierto es que las normas objeto de examen dejan abierta la cuestión del reparto de las cargas entre las instituciones de previsión de los dos Estados miembros en que un mismo trabajador haya sufrido dos accidentes con lesiones. Por lo demás, esa cuestión queda fuera del marco del presente asunto.

6. Excluido que, en virtud de las disposiciones contenidas en el apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 3 y del correlativo apartado 5 del artículo 61 del Reglamento nº 1408/71, estén obligadas las instituciones de previsión social nacionales a tener en cuenta los accidentes y enfermedades «posteriores», resta comprobar si tal obligación resulta de otras normas comunitarias.

La defensa del Sr. Barion sostuvo que la fuente jurídica de tal obligación se encuentra en los artículos del 48 al 51 del Tratado. Estimo infundada esta tesis que, por otro lado, se expuso pero no quedó demostrada.

Los artículos 48 a 51 del Tratado contienen las reglas fundamentales de la libre circulación de trabajadores; el artículo 51, con referencia específica al tema de previsión social, establece que el Consejo adoptará «en materia de Seguridad Social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes [...] a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir [...] el derecho a las prestaciones, así como para el cálculo de éstas». Los Reglamentos nºs 3 y 1408/71 son concreciones de principios generales enunciados en la disposición que acabo de citar. No veo, sin embargo, en qué sentido podría deducirse de estos principios una obligación de la institución e previsión social de tener en cuenta también los accidentes posteriores al apreciar el grado de invalidez global. La protección del trabajador en el supuesto de que se sucedan varios accidentes o varias enfermedades profesionales resulta de hecho garantizada por medio de la obligación impuesta a la institución finalmente competente para apreciar, siempre que concurran determinadas circunstancias, la incapacidad de forma global, teniendo en cuenta también los accidentes y enfermedades anteriores. De este modo se garantiza al trabajador, en el marco del ordenamiento jurídico al que pertenece la institución finalmente competente, un trato igual al garantizado a los trabajadores que no abandonan su país, por el hecho de que la entidad de previsión no está obligada a tener en cuenta los accidentes y enfermedades posteriores.

7. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que en respuesta a la cuestión única planteada por el Bundessozialgericht de la República Federal de Alemania mediante sus dos resoluciones de 28 de junio de 1978, declare lo siguiente:

«A tenor del apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 3 del Consejo, y del apartado 5 del artículo 61 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, la institución de previsión de un Estado miembro, competente en materia de accidentes de trabajo, ha de tener en cuenta, al apreciar el grado de incapacidad, los accidentes sobrevenidos o comprobados anteriormente bajo la legislación de otro Estado miembro como si hubieran sido comprobados o hubieran sobrevenido bajo la legislación aplicada por ella, pero no está obligada a tener en cuenta los accidentes sobrevenidos o comprobados *posteriormente* bajo la legislación de otro Estado miembro.»