



## Consejo de Administración

330.ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 2017

GB.330/INS/7/2

---

Sección Institucional

INS

---

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Informe del Director General

**Segundo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Croacia del Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 (núm. 48), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Asociación de Sindicatos de Pensionistas de Serbia (USPS)**

#### *Índice*

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1
II. Examen de la reclamación.....	2
A. Alegatos de la organización querellante .....	2
B. Respuesta del Gobierno .....	5
III. Conclusiones del Comité.....	13
IV. Recomendaciones del Comité .....	19



## I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 25 de noviembre de 2014, la Asociación de Sindicatos de Pensionistas de Serbia (USPS) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se alega el incumplimiento por Croacia del Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 (núm. 48), ratificado por dicho país en 1991 y actualmente en vigor.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

### *Artículo 24*

#### *Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio*

1. Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

### *Artículo 25*

#### *Posibilidad de hacer pública la reclamación*

1. Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 y en el párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones, revisado por el Consejo de Administración en su 291.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de Croacia y transmitió el asunto a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 326.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2016), el Consejo de Administración estimó que la reclamación era admisible y constituyó un comité tripartito para que la examinase, el cual estuvo integrado por el Sr. Diego Cano Soler (miembro gubernamental, España), el Sr. Kris De Meester (miembro empleador, Bélgica) y el Sr. Plamen Dimitrov (miembro trabajador, Bulgaria).
5. El Gobierno de Croacia presentó sus observaciones por escrito en una comunicación de fecha 30 de diciembre de 2016.
6. El Comité se reunió los días 13 de marzo y 9 de junio de 2017 para examinar la reclamación y aprobar el informe.

## II. Examen de la reclamación

### A. Alegatos de la organización querellante

7. Según la organización querellante, en el decenio de 1990, muchos pensionistas croatas, en su mayoría de origen serbio, se vieron privados de su derecho a una pensión de vejez. En los años noventa, estas personas vivían en las zonas ocupadas del territorio croata<sup>1</sup> o en otras partes de Croacia, pero debido a las presiones y amenazas recibidas, tuvieron que abandonar sus hogares y huyeron a países como Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina. El pago de sus pensiones fue suspendido unilateralmente por el fondo de pensiones de Croacia, que adujo la interrupción de las transferencias monetarias provocada por la guerra que entonces tenía lugar en la ex Yugoslavia.
8. Al finalizar la guerra, el Gobierno croata reconoció el derecho de los interesados a cobrar las pensiones devengadas pero no liquidadas desde la fecha en que se hubiera suspendido el pago hasta el momento en que se hubiera reconocido nuevamente el derecho de estas personas a percibir una pensión. En julio de 1996, el Director del antiguo Fondo de Seguro de Pensiones y de Invalidez de Croacia envió una circular a todas las oficinas de distrito, en la que se indicaba que todas las pensiones cuyo pago había sido suspendido, adeudadas a personas residentes en la antigua zona ocupada de la República de Croacia o que se encontraran allí debido a la guerra, se liquidarían, a solicitud de parte. Sin embargo, la República de Croacia nunca hizo efectiva esa circular. En octubre de 1996, el Servicio Central del antiguo Fondo de Seguro de Pensiones y de Invalidez envió otra circular a todos los responsables de distrito indicando que debían suspender la ejecución de las instrucciones enviadas en julio de 1996 hasta nuevo aviso por falta de recursos financieros. Según esta circular, todos los procesos tenían que interrumpirse y no se debía tomar decisión alguna. La organización querellante señala que, al poco de aprobarse la segunda circular, el Gobierno croata volvió sobre su decisión de reconocer el derecho de los beneficiarios a cobrar las pensiones devengadas pero no pagadas remitiéndose a una normativa sobre la prescripción que prevé la posibilidad de denegar el pago de prestaciones por un cambio en las circunstancias de los beneficiarios de las pensiones. Así pues, pese a que las instancias administrativas y judiciales habían admitido que el pago de las pensiones se había visto interrumpido debido a la guerra, en la práctica, el Gobierno aplica una normativa por la cual el derecho a cobrar las pensiones devengadas pero no pagadas se ve limitado en el tiempo si la suspensión la provoca el beneficiario. Por consiguiente, en el caso de las solicitudes de liquidación presentadas antes del 1.º de enero de 1999, el Instituto de Seguro de Pensiones de Croacia sólo reconocería el derecho a cobrar una pensión por el período correspondiente a los tres últimos años anteriores a la presentación de la solicitud. Con respecto a las solicitudes presentadas con posterioridad a dicha fecha, los beneficiarios obtenían un pago retroactivo, pero sólo por los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud.
9. La organización querellante alega que, con arreglo a la Ley de Seguro de Pensiones y de Invalidez, sólo se puede aplicar un régimen de prescripción a la liquidación de pensiones devengadas pero no pagadas si es el beneficiario quien provoca la suspensión del pago. Sin embargo, en el presente caso, los pagos no se suspendieron por circunstancias causadas por los beneficiarios, sino por la guerra (fuerza mayor), que motivó la interrupción de las transferencias monetarias y el pago de las pensiones. Por lo tanto, se considera ilegítimo aplicar a las situaciones examinadas la normativa relativa al régimen de prescripción de las

<sup>1</sup> Una zona de la República de Croacia que estuvo bajo administración de las Naciones Unidas entre 1991 y 1995, y parte del país (Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental) que estuvo bajo administración provisional de las Naciones Unidas desde 1996 hasta el final de su reintegración pacífica en el sistema constitucional y jurídico de la República de Croacia el 15 de enero de 1998.

pensiones devengadas pero no pagadas. La denegación del derecho a cobrar una pensión devengada pero no pagada también contraviene directamente las siguientes disposiciones del Convenio núm. 48, de particular importancia para esta cuestión:

*Artículo 10*

1. Las personas que hayan estado afiliadas en una institución de seguro de uno de los Miembros, así como sus derechohabientes, tendrán derecho a la totalidad de las prestaciones adquiridas en virtud de su seguro:

- a) si residen en el territorio de un Miembro, cualquiera que sea su nacionalidad;
- b) si son nacionales de un Miembro, cualquiera que sea su lugar de residencia.

2. Sin embargo, los subsidios, mejoras o fracciones de pensión pagaderos con fondos del Estado podrán no ser abonados cuando se trate de personas que no sean nacionales de un Miembro.

3. Por otra parte, durante un período de cinco años, a partir de la entrada en vigor inicial del presente Convenio, todo Miembro podrá reservar el pago de los subsidios, mejoras o fracciones de pensión pagaderos con fondos del Estado a los nacionales de los Miembros con los que haya celebrado un acuerdo complementario a tal efecto.

*Artículo 19*

Los Miembros podrán derogar las disposiciones del presente Convenio mediante un tratado especial, que no podrá menoscabar en ningún caso los derechos y obligaciones de los demás Miembros que no sean partes en el tratado, a reserva de someter a una regulación positiva la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición en condiciones que en su conjunto sean tan favorables, por lo menos, como las establecidas por el presente Convenio.

*Artículo 21*

1. Las pensiones que no hayan sido liquidadas o suspendidas antes de entrar en vigor el presente Convenio, por el hecho de residir los interesados en el extranjero, deberán ser liquidadas o su pago reanudado, en aplicación del presente Convenio, a partir de su entrada en vigor para el Miembro interesado.

2. Al aplicar el presente Convenio se tendrán en cuenta los períodos de seguro anteriores a su entrada en vigor, si dichos períodos se hubieran tenido en cuenta en caso de haber estado en vigor el presente Convenio durante su cumplimiento.

3. Los derechos liquidados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Convenio deberán ser revisados a petición del interesado, a no ser que tales derechos hayan sido liquidados mediante la entrega de un capital. La revisión no implicará el pago o el reembolso de atrasos correspondientes al período anterior a la entrada en vigor del presente Convenio para el Miembro interesado.

- 10.** La organización querellante sostiene que la negativa de Croacia a liquidar las pensiones no pagadas durante cuatro o más años a los ciudadanos de la República de Croacia que vivían en las zonas ocupadas del territorio croata y a los beneficiarios que habían seguido viviendo en otras partes de Croacia bajo la autoridad del Gobierno croata y que, por presiones y amenazas, se habían visto obligados a abandonar sus hogares y habían huido a países como Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina, representa un incumplimiento de los compromisos contraídos por Croacia en virtud de los tratados internacionales ratificados. Según lo dispuesto en el Convenio, la República de Croacia está obligada a liquidar todas las pensiones devengadas pero no pagadas, obligación que había aceptado en un primer momento al ordenar la liquidación de los pagos atrasados. En opinión de la USPS, no puede interpretarse en modo alguno que el artículo 21 del Convenio, relativo a las situaciones preexistentes a la entrada en vigor del instrumento, se refiera únicamente a las pensiones pagaderas en virtud de los derechos devengados en el período anterior a la entrada en vigor del Convenio. Así pues, «antes de entrar en vigor el presente Convenio» no significa que un Estado esté libre de la obligación de pagar las pensiones no liquidadas tras entrar en vigor el

Convenio. La finalidad de ese artículo era más bien resolver, en el momento en que se aprobó el Convenio, la cuestión de las pensiones que se encontraban suspendidas o no se habían liquidado entonces.

11. El artículo 19 del Convenio ofrece la posibilidad a los Miembros de concluir acuerdos bilaterales que no afecten a los derechos y deberes de los Miembros que no sean partes en el tratado y que prevean la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición en condiciones que en su conjunto sean tan favorables, por lo menos, como las establecidas por el Convenio. Según la USPS, las pensiones son un derecho adquirido e inalienable, y es necesario velar por la igualdad entre los pensionistas ya citados y los pensionistas croatas a través de un mecanismo que permita liquidar las pensiones no pagadas por incumplimiento de ciertos requisitos legales relativos al régimen de prescripción del pago de sumas devengadas pero no pagadas y respecto de los requisitos según los cuales los pensionistas sólo pueden beneficiarse de una pensión de su elección debido a la interrupción de las transferencias monetarias durante la guerra.
12. La USPS afirma igualmente que el Instituto de Seguro de Pensiones de Croacia sigue negándose rotundamente a liquidar las pensiones devengadas pero no pagadas a los pensionistas que vivían en las zonas ocupadas de Croacia, aduciendo que estas personas ya recibían una pensión del «fondo paralelo» del territorio ocupado. Considera que no hay fundamentos jurídicos que hubieran justificado el pago de una pensión a los pensionistas a través de tal fondo paralelo, puesto que antes de la guerra y antes también de la constitución de ese fondo, los pensionistas no cotizaban a él sino que aportaban contribuciones periódicas al Fondo de Seguro de Pensiones de la República de Croacia durante su vida activa.
13. Según la USPS, los pensionistas que habían acudido a los tribunales croatas también se habían visto privados de su derecho a cobrar las pensiones devengadas pero no pagadas por los motivos ya citados, en contra de lo dispuesto en el Convenio. Teniendo en cuenta que antes de la guerra y del establecimiento del fondo paralelo, los pensionistas croatas no cotizaban a éste sino al Fondo de Seguro de Pensiones de la República de Croacia, cabe concluir que la ayuda financiera que recibieron de tal fondo paralelo no puede considerarse una pensión. Así lo ha confirmado un informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la ex Yugoslavia, en el que se indicaba que las personas de edad dependían completamente de la ayuda humanitaria, porque no habían cobrado su pensión durante cinco años. En su lugar, recibían ingresos suplementarios de seguridad social de la mano de una autoridad serbia local, por valor de 10 dólares de los Estados Unidos mensuales. Esos ingresos equivalían, en promedio, a una décima parte de la pensión real que Croacia se negaba a pagarles de manera injustificada. Tampoco había expresado deseo alguno de resolver el problema con ayuda de la Fuerza de Protección de las Naciones (UNPROFOR) para pagarles a los pensionistas las pensiones que habían devengado a lo largo de su vida activa.
14. Croacia también había eliminado los denominados complementos compensatorios de todos los pensionistas residentes fuera del país que tenían las pensiones más bajas, pero que habían adquirido el derecho a percibir una pensión en virtud de acuerdos internacionales de seguridad social. Al reservar ese derecho a los pensionistas residentes en su territorio, Croacia había violado el artículo 10 del Convenio, según el cual los pensionistas conservan esos derechos independientemente de su lugar de residencia.
15. Por último, la USPS sostiene que, al infringir el Convenio, Croacia también vulneró su propia Constitución, que, por su entidad jurídica, se halla por encima de la ley. Con arreglo al artículo 141 de la Constitución, «los tratados internacionales concluidos y ratificados de acuerdo con la Constitución, que se han publicado y que han entrado en vigor pasan a ser un elemento del ordenamiento jurídico nacional de la República de Croacia y tienen preeminencia sobre la legislación nacional. Sus disposiciones pueden modificarse o

derogarse únicamente en las condiciones y de la manera en ellos prevista o de conformidad con las normas internacionales del derecho internacional».

## **B. Respuesta del Gobierno**

### **1. Aspectos de procedimiento**

- 16.** En lo relativo a las presunciones de procedimiento para el examen de la reclamación, el Gobierno de la República de Croacia desearía señalar que la organización querellante no es una organización profesional de trabajadores desde el punto de vista del artículo 24 de la Constitución de la OIT ni del artículo 2, 2), b), del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. La USPS se fundó en 2009, y no está inscrita en el Registro de Sindicatos de la República de Serbia (inscripción que constituye un requisito fundamental para la obtención de la personería gremial en la República de Serbia), sino en el Registro Serbio de Empresas. La USPS es una organización de la sociedad civil que sólo usa el término de «sindicato» en su denominación. Por lo tanto, con arreglo a la legislación de la República de Serbia, esta organización no está registrada como sindicato, no participa en la negociación colectiva, ni participa de manera alguna en la protección de los intereses de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes. En este contexto, la República de Croacia cree que existen condiciones para la suspensión del procedimiento relativo a la reclamación presentada por la organización querellante.
- 17.** El Gobierno también señala que la reclamación se refiere sustancialmente a la adquisición y el ejercicio del derecho al seguro de pensiones de las personas que residían durante la guerra en los territorios ocupados de la República de Croacia y que tienen hasta hoy su residencia allí. Dado que no se trata de personas que hayan cambiado su residencia de un Estado a otro según lo dispuesto en el Convenio núm. 48, sino de personas cuyas pensiones están reguladas por la legislación pertinente en materia de seguros de pensiones de la República de Croacia, el Convenio núm. 48 no es el mecanismo pertinente por lo que respecta a la adquisición del derecho de pensión y el desembolso de las pensiones. El Gobierno considera que este hecho constituye una razón adicional para que se suspenda el procedimiento.
- 18.** Sin embargo, dado el deseo del Gobierno de proporcionar información exhaustiva y detallada sobre todos los aspectos del problema del pago de pensiones en el territorio ocupado de la República de Croacia, así como cuestiones relativas al pago de pensiones a las personas que han trasladado su residencia de Croacia a otros países, incluidos los que se crearon tras la disolución de la ex Yugoslavia, el Gobierno presenta las observaciones que se exponen a continuación.

### **2. Aspectos materiales**

- 19.** Antes de la desintegración de la ex Yugoslavia, el sistema de pensiones del Estado se organizaba mediante el régimen de reparto y a nivel de las unidades federales individuales. A dicho nivel, existían prestatarios (fondos) separados para asalariados, agricultores y ganaderos, y trabajadores independientes. El último fondo de seguros de pensiones que hubiera asegurado a una persona era el encargado de determinar la cuantía de la pensión y de pagarla. En caso necesario, las personas aseguradas podían solicitar que su pensión le fuera abonada por el fondo en el que habían devengado la mayoría de sus años de cobertura del seguro. El prestatario de seguros que reconocía el derecho de pensión tenía en cuenta los años de cobertura del seguro y las cotizaciones hechas a otros prestatarios dentro de la misma unidad federal o en otra diferente. Ese prestatario asumía totalmente la obligación de abonar las pensiones; sin embargo, podía solicitar una compensación proporcional por el coste de

la pensión a los otros prestatarios a los que la persona hubiera cotizado. A nivel federal (nacional) sólo había un fondo de seguros de pensiones para el ejército, y el pago de las pensiones de los veteranos de la Segunda Guerra Mundial se hacía con cargo al presupuesto federal a partir de fondos de las unidades federales. En la década de 1980 aparecieron serios problemas a la hora de garantizar los fondos para el pago regular de las pensiones, como resultado del envejecimiento de la población y de la crisis económica.

- 20.** Tras las elecciones parlamentarias democráticas celebradas en 1990, la adopción de nuevas constituciones y los subsiguientes referéndums de independencia en Croacia, Eslovenia y Bosnia y Herzegovina, se produjo la agresión por parte del antiguo ejército federal y las antiguas entidades federales (Serbia y Montenegro), que se oponían a los avances democráticos, contra los territorios de esos Estados independientes que pronto serían reconocidos internacionalmente. Una parte de la población croata, en su mayoría de ascendencia (nacionalidad) serbia, participó en esas actividades bélicas. La guerra de agresión y la ocupación de extensas zonas del territorio croata acarrearón la suspensión de la recaudación de las contribuciones y el pago de las pensiones en las zonas de las que partía la agresión o que estaban bajo ocupación. La devastación de la guerra, los costes de ocuparse de un gran número de refugiados y desplazados, la interrupción de las relaciones económicas y otras adversidades similares provocadas por la guerra amenazaron particularmente la viabilidad y el funcionamiento del sistema de pensiones. Sin embargo, en ningún momento se interrumpió el sistema ni dejaron de abonarse las pensiones.
- 21.** El Gobierno desea resaltar que, en el período en cuestión, Croacia se encontraba en una situación de grave inseguridad a causa de una situación de conflicto (guerra) provocada por la intervención extranjera de otro Estado. Tal y como ha reconocido la OIT en su informe para la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que propone la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944, «la recuperación de este tipo de situaciones puede llevar años y pasar por una serie de etapas». En consonancia con la nueva recomendación propuesta, además de proteger sus fronteras reconocidas internacionalmente y reintegrar sus territorios ocupados, la República de Croacia procuró garantizar el funcionamiento de las instituciones del Estado encargadas de proporcionar protección social, satisfacer las necesidades básicas y mantener el orden público, que se veían amenazadas por la agresión armada contra el Estado.
- 22.** Tras la reintegración pacífica de la última zona de territorio ocupado en 1998, la República de Croacia ha emprendido reformas importantes del sistema de pensiones (aumentar la edad reglamentaria de jubilación, aplicar una fórmula por puntos para calcular las pensiones, empezar a equiparar las condiciones de obtención de las pensiones de vejez y de jubilación anticipada para hombres y mujeres, etc.) y, en 2002, introdujo seguros de pensiones obligatorios y voluntarios basados en el principio de cobertura de capital.
- 23.** Al examinar los alegatos, es esencial realizar una distinción desde un punto de vista legal y fáctico entre dos situaciones: 1) la percepción de las cotizaciones, la adquisición y la determinación de los derechos de pensión y los pagos de las pensiones en los territorios ocupados de la República de Croacia, y 2) la adquisición de los derechos de pensión, y la determinación y el pago de las pensiones a las personas que han trasladado su residencia desde Croacia a otros países, incluidos aquellos establecidos tras la disolución de la ex Yugoslavia.



a) La percepción de las cotizaciones y el pago de las pensiones en los territorios ocupados de la República de Croacia

24. Las autoridades de ocupación que controlaban los territorios ocupados establecieron sus propios fondos (en adelante, «fondos paralelos»), que siguieron percibiendo las cotizaciones, determinando las pensiones y realizando el pago de las mismas en esos territorios. Inmediatamente después de la liberación y la integración pacífica de los territorios ocupados, los fondos de pensiones públicos competentes de la República de Croacia continuaron con el pago de las pensiones y acometieron el establecimiento de nuevos derechos de pensión sobre la base de los años de trabajo acumulados y las cotizaciones realizadas a los fondos paralelos establecidos en los territorios ocupados. Con respecto a los territorios ocupados, si bien estas cuestiones se inscriben en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 48 únicamente en el caso de aquellas personas que durante la guerra o posteriormente emigraron de la República de Croacia, el Gobierno recalca que la República de Croacia aprobó la Ley de Convalidación<sup>2</sup> y posteriormente un reglamento<sup>3</sup> por los que se regían la adquisición de los derechos de pensión y el pago de las pensiones sobre la base de los años de trabajo acumulados y las cotizaciones realizadas a los fondos paralelos establecidos durante la ocupación. Las autoridades competentes del seguro de pensiones de la República de Croacia reconocieron los períodos de seguro y las cotizaciones abonadas en los casos en que existían los debidos registros. Asimismo, se reconocieron las decisiones convalidadas y las demás leyes aprobadas por los fondos paralelos durante la ocupación. Con respecto al alegato de que algunos derechos individuales no fueron reconocidos, el Gobierno recalca que la legislación de la República de Croacia vigente en aquel momento impedía la adquisición simultánea de dos o más pensiones, y que esa normativa legal sigue en vigor<sup>4</sup>. De forma análoga, como consecuencia del régimen de reparto del sistema de pensiones, y debido al régimen de prescripción establecido, la posibilidad de liquidar las pensiones no pagadas siempre ha sido limitada (con arreglo a la legislación anterior, podían percibirse las pensiones devengadas durante un período máximo de tres años, si bien en la actualidad el plazo máximo establecido es de un año). Debido a la aplicación de estos conceptos legales, esenciales para la sostenibilidad y la estabilidad del sistema de pensiones, resultaron parcial o completamente infructuosas las reclamaciones de algunos pensionistas que permanecieron en los territorios ocupados o abandonaron la República de Croacia — reclamaciones que habían presentado a los prestatarios de pensiones de la República de Croacia con respecto al pago de las pensiones correspondientes al período en que habían residido en los territorios ocupados de la República de Croacia o en el extranjero. No obstante, cabe señalar que, con arreglo a lo establecido en la Constitución de la República de Croacia, tenían derecho a acudir a los tribunales. Algunas de las personas afectadas emprendieron acciones judiciales, entre otros ante el Tribunal Constitucional de la República de Croacia. El resultado de dichos procedimientos dependió de las circunstancias particulares de cada caso. Habida cuenta de que la República de Croacia ha sido miembro del Consejo de Europa desde 1996 y de que ratificó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales el 5 de noviembre de 1997, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó diversos asuntos relativos a la adquisición de los derechos de pensión y el pago de pensiones.

<sup>2</sup> Ley de Convalidación («Boletín Oficial» – *Boletín Oficial de la República de Croacia*, núm. 104/97).

<sup>3</sup> Reglamento para la aplicación de la Ley de Convalidación en los ámbitos de trabajo, empleo, seguro de pensiones y de invalidez, prestación por hijos a cargo, bienestar social y protección de militares y de civiles discapacitados por la guerra («Boletín Oficial» – *Boletín Oficial de la República de Croacia*, núm. 51/98).

25. El Gobierno hace especial hincapié en la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Cekic y otros c. la República de Croacia* (TEDH, núm. 15085/02), en la que el Tribunal declaró inadmisibles las demandas interpuestas por los demandantes. Estos alegaron, entre otras cosas: 1) la violación de su derecho de propiedad, ya que se vieron privados de una parte de sus pensiones simplemente porque vivían en los territorios ocupados de la República de Croacia o fuera del territorio de la República de Croacia; 2) la pérdida de sus pensiones por haber decidido quedarse en los territorios ocupados de la República de Croacia, y 3) su expulsión de la República de Croacia, así como que posteriormente se les impidió regresar durante un período de tiempo prolongado. En relación con estos argumentos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el resumen de su sentencia sobre el asunto, puso de relieve, entre otras cosas, lo siguiente:

El Tribunal observa que, en lo que respecta al primer, el segundo y el quinto demandantes, los tribunales nacionales consideraron demostrado que éstos habían recibido una pensión de las autoridades que controlaban los territorios ocupados de Croacia en los que vivían los demandantes. Los tribunales basaron sus decisiones de denegar las demandas interpuestas por los demandantes, en las que solicitaban el pago de una pensión por parte de las autoridades croatas, en las disposiciones de la Ley de Pensiones, que establecían que las personas sólo tenían derecho a percibir una pensión. Como se ha señalado anteriormente, de conformidad con el examen del Tribunal con respecto a la presunta violación del párrafo I del artículo 6 del Convenio, los procedimientos que dieron lugar a dichas decisiones se ajustaron por completo al requisito de equidad y no presentaron ninguna apariencia de arbitrariedad.

El Tribunal recuerda, además, que, si bien los derechos dimanantes del pago de las cotizaciones al sistema de seguridad social, en particular el derecho a obtener prestaciones de dicho sistema por ejemplo, en forma de una pensión, pueden invocarse en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo núm. 1, esta disposición no puede interpretarse en el sentido de que otorga a las personas el derecho a percibir una pensión de una cuantía determinada<sup>5</sup>.

Por lo tanto, el Tribunal concluye que, durante el difícil período de tiempo en que tuvo lugar la disolución de la ex Yugoslavia y el posterior conflicto armado, los demandantes no se vieron, de hecho, privados de sus pensiones. Asimismo, una vez que concluyó el conflicto y los demandantes regresaron a Croacia, se reanudaron los pagos de sus pensiones. A la vista de estas circunstancias, el Tribunal estima que no hubo injerencia alguna en el derecho de propiedad en una forma que infrinja lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

[...]

El Tribunal observa que los demandantes se encontraban en una posición diferente de las personas que no vivían en los territorios ocupados de Croacia y no recibían una pensión de otras autoridades. Por lo tanto, la distinción entre estos dos grupos no es discriminatoria, puesto que existe una justificación objetiva y razonable para suspender los pagos de las pensiones a las personas que habían recibido una pensión en base a un criterio distinto. Así pues, esta diferencia de trato no presenta, en opinión del Tribunal, ninguna apariencia de discriminación en el sentido de lo dispuesto en el artículo 14 del Convenio. De ello se desprende que esta parte de la demanda está manifiestamente mal fundada y debe ser rechazada de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del artículo 35 del Convenio.

Con respecto al tercer y el cuarto demandantes, el Tribunal observa que los tribunales nacionales desestimaron sus reclamaciones por entrar en el ámbito de los límites reglamentarios impuestos por la Ley de Pensiones a las reclamaciones de esa índole. En otras palabras, sus reclamaciones fueron presentadas fuera del plazo establecido, por lo que los tribunales nacionales no pudieron examinar el fondo de los casos. El Tribunal concluye, por consiguiente,

<sup>4</sup> Artículo 134, núm. 1, de la Ley de Seguro de Pensiones y de Invalidez («*Boletín Oficial*» – *Boletín Oficial de la República de Croacia*, núms. 26/83, 48/83, 5/86, 42/87, 34/89, 57/89, 40/90, 9/91, 71/91, 26/93, 96/93, 29/94, 37/94, 44/94, 59/96, 20/97, 102/98).

<sup>5</sup> *Müller v. Austria*, núm. 5849/72, decisión de la Comisión del 1.º de octubre de 1975, *Decisions and Reports* 3, pág. 25, y *Domalewski v. Poland* (dec.), núm. 34610/97, TEDH 1999-V, págs. 582 y 583.

que el tercer y el cuarto demandantes no han cumplido las normas de procedimiento que regulan los procedimientos nacionales.

[...]

En cuanto a la denuncia de haber impedido la entrada de los demandantes a Croacia, el Tribunal observa que, de hecho, estos pudieron entrar en Croacia y que en la actualidad todos ellos viven en Croacia. A la vista de dichas circunstancias, el Tribunal considera que esta demanda carece de fundamento.

b) **La conservación de los derechos de las personas que han cambiado de lugar de residencia**

26. A pesar de que algunas personas decidieron cambiar de lugar de residencia debido a la guerra o por otros motivos, la República de Croacia garantizó la protección de sus derechos durante el proceso de adquisición de los derechos de pensión, así como la conservación de los derechos adquiridos, independientemente de los cambios de residencia o de ciudadanía que se hubieran producido. Aquellas personas que, debido a la guerra o por cualquier otro motivo, se desplazaron al territorio de otros Estados establecidos tras la disolución de la ex Yugoslavia, siguieron percibiendo sus pensiones de los fondos de pensiones de dichos Estados. Tras la interrupción del sistema de pago que afectó a los tomadores del seguro que trasladaron su lugar de residencia desde la República de Croacia a otros Estados de la ex Yugoslavia o a aquellos cuyo lugar de residencia ya estaba establecido en esos Estados, los pagos de las pensiones fueron asumidos temporalmente por dichos Estados <sup>6</sup>. De forma análoga, en el caso de aquellas personas que tenían derecho a percibir una pensión en una de las repúblicas de la ex Yugoslavia, y cuya residencia permanente era la República de Croacia, el pago de las pensiones fue asumido temporalmente por la República de Croacia, inicialmente con arreglo a un reglamento especial <sup>7</sup>, y posteriormente en virtud de una ley específica en la materia <sup>8</sup>.

27. Para determinar los derechos de pensión, los fondos tuvieron en cuenta los años de trabajo realizados y las cotizaciones abonadas en los territorios de todas las antiguas unidades federales que constituían la ex Yugoslavia, no únicamente los años de trabajo cumplidos en su territorio. Por consiguiente, es evidente que no es exacto el alegato de la organización querellante según el cual las personas que abandonaban Croacia no tenían derecho a percibir una pensión. Por el contrario, estas personas tenían derecho a percibir una pensión en los Estados en que residían, los cuales reconocían los derechos de pensión en virtud de sus respectivos instrumentos legislativos sobre la base del número total de años que habían trabajado en todo el territorio de la ex Yugoslavia, es decir, en todas las unidades federales. Además, aquellas personas que huyeron de las Repúblicas de Serbia y Montenegro y Bosnia y Herzegovina a Croacia tenían derecho a percibir una pensión en Croacia. Por lo tanto, es

<sup>6</sup> De ese modo, por ejemplo, la República de Serbia adoptó el reglamento del Gobierno de Serbia relativo al derecho a percibir anticipos de las pensiones para los beneficiarios con residencia permanente en el territorio de la República de Serbia y que habían adquirido el derecho a una pensión en otras repúblicas de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia («*Boletín Oficial*» – *Boletín Oficial de la República de Serbia*, núms. 76/92, 16/93, 42/93, 75/93, 98/93, 28/94, y el reglamento sobre las enmiendas a este reglamento, «*Boletín Oficial*» – *Boletín Oficial de la República de Serbia*, núm. 1/95).

<sup>7</sup> Reglamento sobre el pago de pensiones a los beneficiarios que adquirieron el derecho a una pensión en las repúblicas de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia («*Boletín Oficial*» – *Boletín Oficial de la República de Croacia*, núms. 46/92 y 56/92).

<sup>8</sup> Ley relativa al pago de pensiones a los beneficiarios que adquirieron el derecho a una pensión en las repúblicas de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia («*Boletín Oficial*» – *Boletín Oficial de la República de Croacia*, núm. 96/93).

evidente que todas las personas, en virtud de la legislación de los Estados que surgieron de la ex Yugoslavia, en los que residieron durante la guerra hasta la entrada en vigor de los acuerdos bilaterales, tenían derecho a percibir una pensión sobre la base del número total de años acumulados en todo el territorio de la ex Yugoslavia.

- 28.** Tras el cese de las hostilidades, la liberación y la reintegración pacífica de los territorios ocupados de la República de Croacia, la cuestión relativa a la adquisición del derecho de pensión y determinación de la cuantía y el pago de las pensiones pasó a regirse por los tratados internacionales bilaterales suscritos y ratificados siguientes: i) el acuerdo de seguridad social entre la República de Croacia y la República de Eslovenia de 28 de abril de 1997, que entró en vigor el 1.º de febrero de 1998; ii) el acuerdo de seguridad social entre la República de Croacia y la República de Macedonia, que entró en vigor el 1.º de noviembre de 1997; iii) el acuerdo de seguridad social entre la República de Croacia y Bosnia y Herzegovina, que entró en vigor el 1.º de noviembre de 2001; iv) el acuerdo entre la República de Croacia y Bosnia y Herzegovina sobre la cooperación respecto de las víctimas de guerra en Bosnia y Herzegovina que eran miembros del Consejo de Defensa de Croacia y sus familias, que entró en vigor el 1.º de julio de 2006; v) el acuerdo de seguridad social entre la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia, que entró en vigor el 1.º de mayo de 2003 (aplicable actualmente a la República de Serbia), y vi) el acuerdo de seguridad social entre la República de Croacia y Montenegro, que entró en vigor el 5 de enero de 2014.
- 29.** Todos estos acuerdos bilaterales hacen posible abonar las prestaciones en materia de pensiones (exportaciones) en el extranjero. Además, el Gobierno destaca especialmente que, en el artículo 39 del acuerdo suscrito entre la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (posteriormente, Serbia y Montenegro), con respecto a los pagos determinados en el período comprendido entre el 8 de octubre de 1991 y la entrada en vigor del acuerdo bilateral (es decir, el 1.º de mayo de 2003), se establece que cada Estado asumirá la responsabilidad de abonar las pensiones correspondientes a los períodos de seguro cumplidos en su territorio (de conformidad con el principio *pro rata temporis*). Por consiguiente, a raíz de la entrada en vigor de ese acuerdo bilateral, las autoridades croatas competentes en materia de seguros de pensiones obtuvieron de las autoridades competentes de Serbia y Montenegro disquetes con información sobre los asegurados cuyas pensiones habían sido abonadas por Serbia y Montenegro, de conformidad con lo previsto en los reglamentos antes mencionados. El número de pensionistas a quienes se siguió pagando pensiones conforme a lo estipulado en el nuevo acuerdo bilateral ascendió a 4 458. Las pensiones de los tenedores de pólizas cuyos derechos fueron reconocidos a partir del 8 de octubre de 1991 y hasta la fecha de entrada en vigor del acuerdo bilateral se volvieron a calcular con arreglo al principio *pro rata temporis*, separando los períodos de seguro cumplidos en los diferentes Estados, a fin de que aquellos que hubieran recibido anteriormente cotizaciones asumieran la carga financiera que les correspondiera del pago de las pensiones. En el nuevo cálculo de las pensiones se tomaron en consideración las disposiciones del artículo 39 del acuerdo. Si, con arreglo a dichas disposiciones, el monto de la nueva pensión asignada era superior, el tomador del seguro tenía derecho a cobrar una nueva pensión por un monto superior al determinado por el prestatario de pensiones en el Estado contratante. En caso de que el monto fuese inferior, las disposiciones del párrafo 4 del artículo 39 del acuerdo establecían la protección de los beneficiarios de pensiones de forma tal que tuvieran derecho a recibir la diferencia entre el monto de la pensión determinado anteriormente (pensiones calculadas con arreglo a los reglamentos antes mencionados) y el monto total de la pensión según lo dispuesto en el acuerdo bilateral. Tal acuerdo suscrito entre la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (en la actualidad, República de Serbia) sigue vigente y, por ende, todas sus disposiciones y medidas de protección continúan aplicándose. El Gobierno desea subrayar que, respecto de las cuestiones relativas al reconocimiento y el pago de las pensiones a las categorías de personas mencionadas anteriormente, no quedan solicitudes de pago de pensiones

devengadas pero no abonadas sin resolver por los órganos competentes del prestatario de seguros de pensiones de Croacia <sup>9</sup>.

**30.** En cuanto a los riesgos sociales cubiertos y el grupo de personas aseguradas, el Gobierno señala que los acuerdos bilaterales suscritos por la República de Croacia con los Estados de la ex Yugoslavia, así como los suscritos con otros países, son más completos y precisos desde un punto de vista técnico, y regulan más favorablemente las cuestiones objeto del Convenio núm. 48. En ese sentido, todos los acuerdos mencionados anteriormente apuntan a hacer valer y proteger los derechos garantizados en el Convenio núm. 48. Puesto que en la reclamación de la organización querellante se destacan los problemas relacionados con la adquisición del derecho de pensión y el pago de las pensiones en algunos de los Estados de la ex Yugoslavia, el Gobierno subraya que ha suscrito acuerdos adicionales de cooperación administrativa y asistencia con esos Estados, y que tal cooperación reviste un carácter aceptable. Al 30 de septiembre de 2016, la República de Croacia había liquidado las pensiones siguientes:

- en la República de Bosnia y Herzegovina, a 46 712 pensionistas;
- en la República de Montenegro, a 1 738 pensionistas;
- en la República de Macedonia a 1 636 pensionistas;
- en la República de Serbia, a 49 734 pensionistas, y
- en la República de Eslovenia, a 8 565 pensionistas.

**31.** De conformidad con los acuerdos bilaterales suscritos, el Estado cuyo prestatario de seguros haya reconocido derechos de pensión con anterioridad al 8 de octubre de 1991 (Día de la Independencia de la República de Croacia) seguirá pagando las pensiones en su totalidad, aun cuando el tenedor de la póliza haya estado asegurado durante cierto tiempo por un prestatario de pensiones en otro Estado de la ex Yugoslavia. No obstante, a las personas que tenían derecho a recibir una pensión antes del 8 de octubre de 1991 se les concedió el derecho de solicitar, en el plazo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor de los acuerdos bilaterales, que el prestatario de seguros en el Estado donde hubieran acumulado el mayor número de años de empleo volviera a calcular sus pensiones. Debido a las diferentes

<sup>9</sup> Cabe destacar que, por lo que respecta a la adquisición del derecho de pensión y el pago de las pensiones, las relaciones con la República de Eslovenia (otro antiguo Estado de la ex Yugoslavia) se rigen por las normas de la Unión Europea en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social, dado que la República de Croacia es miembro de la UE desde el 1.º de julio de 2013. Por lo tanto, se aplican las mismas disposiciones a los derechos de pensión de los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE, así como del Espacio Económico Europeo. En lo referente a los derechos sociales de los migrantes, la República de Croacia también ha firmado acuerdos internacionales de seguridad social con Australia, Canadá, la provincia canadiense de Quebec, la Confederación Suiza y la República de Turquía.

Además, las cuestiones relativas a la adquisición del derecho de pensión y el pago de las pensiones financiadas con cargo al presupuesto de la ex Yugoslavia y, en particular a las pensiones de los miembros del antiguo Ejército Federal, están reguladas por el acuerdo sobre cuestiones de sucesión suscrito el 21 de junio de 2001, que entró en vigor el 2 de junio de 2004 («*Boletín Oficial, acuerdos Internacionales*» – *Boletín Oficial de la República de Croacia*, núms. 2/04 y 5/04). De conformidad con el artículo 1 del anexo E, «cada Estado asumirá la responsabilidad de determinar y pagar regularmente las pensiones aprobadas legalmente y financiadas por tal Estado en su antigua condición de república constituyente de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, independientemente de la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia o el domicilio». No existen mayores problemas para aplicar esta disposición contractual.

opciones existentes para hacer valer los derechos de pensión, el Gobierno observa que, por lo que respecta a las pensiones que la República de Croacia abona a personas en la República de Serbia, antes del 8 de octubre de 1991 se habían reconocido 4 167 pensiones y, a partir de esa fecha, 45 567 pensiones (según datos al 30 de septiembre de 2016).

- 32.** Por otra parte, no es correcto lo alegado por la organización querellante en cuanto a que Croacia haya eliminado injustificadamente los suplementos de ingresos en concepto de pensiones de las personas que no vivían en la República de Croacia, en contravención del artículo 10 del Convenio. Los acuerdos bilaterales mencionados garantizan el pago de pensiones a otros Estados, sin deducciones, con excepción de las prestaciones en materia de pensiones que tengan una función social o estén supeditadas a la verificación de que los ingresos del pensionista se sitúen por debajo de un nivel determinado, en cuyo caso las prestaciones se financian con cargo al presupuesto del Estado. Así, por ejemplo, en el párrafo 3 del artículo 5 del acuerdo de seguridad social suscrito entre la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (aplicable actualmente a la República de Serbia) se dispone que la adquisición del derecho de pensión y el pago de las pensiones se rigen por los llamados «territorios equivalentes», lo que prohíbe reducir las prestaciones a que tiene derecho una persona como resultado de los pagos efectuados en caso de residir en otro Estado, salvo en el caso de las pensiones basadas en la capacidad residual de trabajo, las pensiones mínimas, los complementos de protección y todas las demás pensiones determinadas por medio de la verificación de los recursos. En el acuerdo de seguridad social suscrito entre la República de Croacia y Montenegro figuran disposiciones similares (párrafos 3 y 4 del artículo 5), por las que se prohíbe reducir los pagos efectuados a las personas que residan en otro país, salvo en el caso de las pensiones mínimas, los subsidios por gastos funerarios, las asignaciones por capacidad residual de trabajo y otras prestaciones que dependan de la verificación de los recursos en virtud de la legislación croata. Por lo tanto, de conformidad con los acuerdos bilaterales, sólo se excluyen los pagos a otros Estados contratantes en el caso de las prestaciones y los complementos que no deriven de las cotizaciones sino que tengan por objeto proteger la situación social de los beneficiarios que residan en la República de Croacia. Queda claro, pues, que Croacia ha actuado conforme a los artículos 10 y 19 del Convenio núm. 48.
- 33.** En calidad de miembro de la Unión Europea (UE), que garantiza el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de circulación, y como país con un elevado porcentaje de emigración, Croacia posee un sistema moderno y bastante desarrollado de protección de los derechos de pensión de las personas que, por cualquier motivo, cambian su lugar de residencia. Esto se basa en parte en el acervo comunitario, en parte en los acuerdos bilaterales de seguridad social y, en parte, en la Constitución y las leyes nacionales pertinentes. En calidad de miembro del Consejo de Europa y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y de conformidad con su Constitución, la República de Croacia garantiza la protección judicial de los derechos sociales como derechos humanos fundamentales. En vista de lo que antecede, resulta claro que la República de Croacia garantiza plenamente todos los derechos previstos en el Convenio a las personas que cambian su lugar de residencia, teniendo en cuenta los años de empleo al determinar el derecho de pensión y conservando los derechos de pensión ya adquiridos, independientemente de la nacionalidad de la persona y del lugar de pago de las pensiones. Tal como lo ha señalado la Comisión de Expertos en sus observaciones relativas al Convenio núm. 48, las disposiciones del Convenio tienen como objeto establecer un sistema de conservación de los derechos entre los Miembros de la OIT vinculados por ese Convenio. Con ello presente, la República de Croacia ha reglamentado las relaciones con los países que han ratificado el Convenio en relación con la adquisición y conservación de los derechos de pensión, incluida la colaboración administrativa para decidir sobre tales derechos. Por lo tanto, el Gobierno considera que la reclamación de la USPS carece por completo de fundamento y solicita que las autoridades competentes de la OIT suspendan toda medida sobre ese particular.

### III. Conclusiones del Comité

#### 1. Admisibilidad de la reclamación

34. El Comité recuerda que el Consejo de Administración, en su 326.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2016), decidió que la reclamación era admisible, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. En virtud de tal Reglamento se encarga a comités tripartitos «el examen de la reclamación en cuanto al fondo» con el fin de presentar un informe al Consejo de Administración que describa las medidas que ha tomado para examinar la reclamación, así como de presentar conclusiones y formular recomendaciones sobre las decisiones que ha de tomar el Consejo de Administración (artículo 6). El Comité no puede, pues, examinar los argumentos esgrimidos por el Gobierno para oponerse a la admisibilidad de la reclamación y, en las siguientes secciones, examinará la reclamación en cuanto al fondo.

#### 2. Examen de la reclamación en cuanto al fondo

35. Los alegatos de la organización querellante se refieren a las pensiones no pagadas por las instituciones de la seguridad social croata a las dos categorías siguientes de beneficiarios:

- i) los nacionales croatas que recibían una pensión de vejez y trasladaron su residencia de los territorios ocupados a Serbia o a otros lugares entre 1991 y 1998, y
- ii) los nacionales croatas que recibían una pensión de vejez en 1991 y que siguieron viviendo en una zona ocupada de Croacia hasta que dicha zona se reintegró de forma pacífica a la República de Croacia en 1998.

#### a) *Ámbito de aplicación personal del Convenio*

36. Antes de analizar si se puede invocar el Convenio para apoyar el pago de las pensiones atrasadas en el caso de las categorías de beneficiarios mencionadas anteriormente, el Comité precisa examinar la situación particular de estas dos categorías de beneficiarios con respecto al Convenio.

37. El Comité señala que, según lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio:

1. Las personas que hayan estado afiliadas en una institución de seguro de uno de los Miembros, así como sus derechohabientes, tendrán derecho a la totalidad de las prestaciones adquiridas en virtud de su seguro:

- a) si residen en el territorio de un Miembro, cualquiera que sea su nacionalidad;
- b) si son nacionales de un Miembro, cualquiera que sea su lugar de residencia.

[...]

38. El Comité observa que los dos grupos de beneficiarios estaban constituidos por personas que habían adquirido su derecho de pensión antes de la independencia de la República de Croacia en 1991, es decir, en el territorio de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia. Señala que la República Federativa Socialista de Yugoslavia ratificó el Convenio el 4 de enero de 1946 y que la República de Croacia pasó a asumir las obligaciones contraídas en virtud del Convenio a partir del 8 de octubre de 1991.

39. Los beneficiarios del primer grupo emigraron de Croacia durante el período de ocupación y, de acuerdo con el alegato presentado, Croacia no les abonó las pensiones en su nuevo país de residencia. Desde el punto de vista del artículo 10 del Convenio, estos beneficiarios estaban «afiliados en una institución de seguro de uno de los Miembros», eran «nacionales de un Miembro» y residían «en el territorio de un Miembro». Por ello, el Comité considera que su situación en lo que respecta a la cuestión de las pensiones debidas tras el traslado de su residencia a otro país está regida por la parte III del Convenio, relativa a la conservación de los derechos adquiridos.
40. Los pensionistas del segundo grupo, que residían en los territorios ocupados, también habían estado «afiliados en una institución de seguro de uno de los Miembros»; eran «nacionales de un Miembro», en cuyo caso las prestaciones deben concederse cualquiera que sea su lugar de residencia; y también residían «en el territorio de un Miembro», en el sentido del artículo 10 del Convenio<sup>10</sup>. El Comité observa que las condiciones estipuladas en el artículo 10 del Convenio para tener derecho a las prestaciones protegidas en virtud del Convenio se cumplen. Por tanto, el Convenio también se aplica a los derechos adquiridos de los pensionistas que residían en los territorios ocupados.

**b) *Ámbito de aplicación material del Convenio***

41. En lo que se refiere al ámbito de aplicación material del Convenio, el Comité examinará los casos en los que el Convenio autoriza la reducción o la suspensión de las prestaciones (artículo 12 del Convenio) y los casos en los que el Convenio autoriza los acuerdos bilaterales para derogar sus disposiciones (artículo 19 del Convenio).
- i) Posibilidad de reducir o suspender las prestaciones autorizadas por el Convenio
- a) *Derechos de pensión de los pensionistas que trasladaron su lugar de residencia a Serbia u otros lugares*

42. Con respecto al grupo de pensionistas que abandonaron los territorios ocupados y establecieron su residencia en Serbia u otros lugares, el Comité observa que, según los alegatos, el sistema de seguridad social de Croacia suspendió los pagos de sus pensiones. Sin embargo, de conformidad con el artículo 10 del Convenio, estos beneficiarios deberían haber tenido «derecho a la totalidad de las prestaciones adquiridas en virtud de su seguro». Según la información proporcionada por el Gobierno, en caso de traslado del lugar de residencia a un Estado de la ex Yugoslavia, el pago de las pensiones que ya se estaban abonando era asumido temporalmente por el nuevo Estado de residencia, que tenía en cuenta la totalidad de las cotizaciones realizadas en todas las antiguas unidades federales que constituían la ex Yugoslavia. Si bien, en principio, las pensiones deben transferirse en caso de que el beneficiario resida en el extranjero, los artículos 16 y 19 del Convenio estipulan lo siguiente:

*Artículo 16*

Cuando el beneficiario resida en el territorio de otro Miembro, la institución de seguro deudora de las prestaciones podrá, con el consentimiento de las autoridades centrales competentes de los Miembros interesados, encargar el pago de las prestaciones a la institución de seguro competente del lugar donde resida el beneficiario, en las condiciones fijadas por las dos instituciones.

<sup>10</sup> De conformidad con el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio, «Siempre que se haga mención de los Miembros, en las partes II, III, IV y V del presente Convenio, esta expresión se referirá únicamente a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo obligados por el presente Convenio».



*Artículo 19*

Los Miembros podrán derogar las disposiciones del presente Convenio mediante un tratado especial, que no podrá menoscabar en ningún caso los derechos y obligaciones de los demás Miembros que no sean partes en el tratado, a reserva de someter a una regulación positiva la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición en condiciones que en su conjunto sean tan favorables, por lo menos, como las establecidas por el presente Convenio.

43. A este respecto, el Comité observa que el arreglo operativo temporal acordado entre los Estados que constituían la ex República Federativa de Yugoslavia tenía por objeto conservar los derechos en materia de seguridad social, garantizando que las personas que residieran en esos países recibieran sus pensiones de la institución de seguridad social de su lugar de residencia, independientemente de las cotizaciones que hubieran realizado en dicho Estado durante el período de la ex Yugoslavia. Este arreglo sirvió, pues, para aplicar las disposiciones de los artículos 16 y 19 del Convenio. Como parte en este arreglo, Croacia no incumplió sus obligaciones dimanantes del Convenio al no transferir las pensiones de los beneficiarios que habían trasladado su lugar de residencia a otro Estado de la ex Yugoslavia, incluidas fracciones de sus pensiones pagaderas con fondos del Estado. El Comité considera que el arreglo acordado entre los Estados de la ex Yugoslavia podría igualmente haber constituido una excepción a la disposición del Convenio en virtud de la cual se prohíbe no abonar las prestaciones pagaderas con fondos del Estado cuando se trate de personas que sean nacionales de un Miembro.

*b) Pensionistas que residían en los territorios ocupados*

44. Con respecto a la prestación de vejez que dejó de abonarse a los pensionistas mientras estos residían en los territorios ocupados, el Comité toma nota de la declaración del Gobierno, en respuesta a los alegatos de la USPS, según la cual «la guerra de agresión y la ocupación de una gran parte del territorio de Croacia dieron lugar a *la suspensión de la percepción de las contribuciones y del pago de las pensiones en las zonas de las que emanaba la agresión o que se encontraban bajo la ocupación*»<sup>11</sup>. Además, el Gobierno destaca que, en virtud del artículo 134 de la Ley de Seguro de Pensiones y de Invalidez de Croacia, estaba prohibida la adquisición simultánea de dos o más pensiones, y añade que «resultaron parcial o completamente infructuosas las reclamaciones de algunos pensionistas que permanecieron en los territorios ocupados o abandonaron la República de Croacia — reclamaciones que habían presentado a los prestatarios de pensiones de la República de Croacia para reclamar el pago de las pensiones correspondientes al período en que habían residido en los territorios ocupados de la República de Croacia o en el extranjero».

45. En cuanto a la posibilidad de reducir o suspender los derechos de pensión, el artículo 12, párrafo 1, del Convenio establece que:

1. Las cláusulas de reducción o de suspensión previstas por la legislación de un Miembro, en caso de acumulación con otras prestaciones del seguro social, o por el hecho de ejercer un empleo que implique la obligación del seguro, son aplicables a los beneficiarios del presente Convenio, aunque se trate de prestaciones adquiridas en virtud de un régimen de seguro de otro Miembro o en virtud de un empleo ejercido en el territorio de otro Miembro.

46. El Comité observa que, aunque estas disposiciones se aplican a los casos en que las prestaciones se reducen o suspenden debido a que el beneficiario está percibiendo un pago simultáneo por parte del régimen de seguro *de otro* Miembro, sus principios podrían aplicarse *mutatis mutandis* a los pagos efectuados por los «fondos paralelos» constituidos en los territorios ocupados. Por consiguiente, el Comité debe determinar si dichos fondos

<sup>11</sup> Sin cursiva en el original.

paralelos pueden considerarse «instituciones de seguro» a tenor del párrafo 1 del artículo 12. De ser así, el Convenio autorizaría a Croacia a aplicar su legislación nacional, la cual prevé cláusulas de reducción o de suspensión de las prestaciones concedidas en caso de acumulación. De acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno, los fondos paralelos establecidos por las autoridades de ocupación percibieron cotizaciones y prestaron servicios a las personas que residían en su territorio<sup>12</sup>. Una vez finalizado el conflicto, Croacia aprobó «la Ley de Convalidación y posteriormente un reglamento por los que se regían la adquisición de los derechos de pensión y el pago de las pensiones sobre la base de los años de trabajo acumulados y las cotizaciones realizadas a los fondos paralelos establecidos durante la ocupación. *Las autoridades competentes del seguro de pensiones de la República de Croacia reconocieron los períodos de seguro y las cotizaciones abonadas en los casos en que existían los debidos registros. Asimismo, se reconocieron las decisiones convalidadas y las demás leyes aprobadas por los fondos paralelos durante la ocupación*»<sup>13</sup>.

47. En consecuencia, los fondos paralelos establecidos en los territorios ocupados, aunque no constituían una institución de seguro de otro Miembro, reunían las características necesarias y fueron reconocidos por Croacia como «instituciones de seguros» en relación con los derechos tanto adquiridos como en curso de adquisición<sup>14</sup>. Por tanto, el Comité considera que la suspensión del pago de las pensiones a los pensionistas que no emigraron de los territorios ocupados no es en esencia contraria al párrafo 1 del artículo 12 del Convenio.
48. Habida cuenta de que el párrafo 1 del artículo 12 del Convenio prevé que sea la legislación nacional de cada Miembro la que establezca el régimen jurídico aplicable a la reducción o suspensión de las prestaciones en caso de acumulación, el Comité proseguirá el examen de la cuestión mediante el análisis de la suspensión a la luz del marco jurídico nacional<sup>15</sup>.
49. En este sentido, el Comité toma nota de que, con arreglo al artículo 134 de la Ley de Pensiones y Seguro de Invalidez a que hace referencia el Gobierno en sus observaciones (entiéndase la versión vigente en el momento en que acontecieron los hechos):

<sup>12</sup> «La autoridades de ocupación que controlaban los territorios ocupados establecieron sus propios fondos (en adelante, ‘fondos paralelos’), que siguieron percibiendo las cotizaciones, determinando las pensiones y realizando el pago de las mismas en esos territorios».

<sup>13</sup> Sin cursiva en el original.

<sup>14</sup> El Comité observa que el alegato de la organización querellante según el cual no existe fundamento jurídico alguno que autorice a los fondos paralelos a pagar pensiones de vejez a los beneficiarios que, a lo largo de su vida profesional, abonaron las cotizaciones correspondientes a la institución de seguridad social de Croacia es infundado. La situación de las personas que residían en los territorios ocupados se asemeja, en lo que atañe a la conservación de los derechos adquiridos, a la de los beneficiarios croatas que trasladaron su residencia a otro país de la ex Yugoslavia. Según indicó el Gobierno, al igual que los fondos paralelos, las instituciones de seguridad social de estos países también asumieron plena responsabilidad financiera con respecto a los beneficiarios que habían trasladado su residencia a su territorio, aunque hubiesen aportado sus cotizaciones a otra entidad de la ex Yugoslavia.

<sup>15</sup> De los trabajos preparatorios del Convenio se colige que existía un consenso en cuanto a que «el proyecto de Convenio debía prever la posibilidad de aplicar las cláusulas de reducción o de suspensión de las prestaciones previstas por la legislación de un Miembro, incluso en cuanto a las prestaciones adquiridas o los empleos ejercidos en el territorio de otro Miembro que participase en el régimen. [...] La facultad conferida a los Miembros de aplicar las cláusulas de reducción o de suspensión de las prestaciones previstas por su propia legislación no debía obstaculizar en modo alguno la observancia de las normas establecidas en virtud del régimen internacional: estas cláusulas no debían afectar bajo ningún concepto a los derechos dimanantes de ese régimen».

- 1) si el asegurado o pensionista tiene derecho a dos o más pensiones, sólo podrá percibir una — la que él mismo elija;
- 2) el pensionista a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo podrá optar por percibir la segunda pensión más adelante, si esta se tornase más conveniente.

**50.** El Comité observa que el artículo 134 de la Ley de Pensiones y Seguro de Invalidez tiene por objeto proteger el interés superior de los pensionistas en caso de acumulación de prestaciones, permitiéndoles elegir la prestación que prefieren percibir e incluso modificar su elección si, con posterioridad, la otra se tornase más conveniente. Así pues, el Comité debe examinar si los beneficiarios que continuaron residiendo en los territorios ocupados optaron por las prestaciones abonadas por los fondos paralelos. La organización querellante no proporcionó datos documentados que permitiesen concretar las sumas desembolsadas por los fondos paralelos constituidos en los territorios ocupados, y se limitó a hacer referencia a un informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la ex Yugoslavia, en el que se indicaba que dichas prestaciones eran diez veces inferiores a las pensiones que recibían antes del conflicto. Al no disponer de información que permita precisar si los pensionistas optaron por las prestaciones concedidas por los fondos paralelos, el Comité no está en condiciones de determinar si la institución de seguridad social croata actuó de conformidad con el artículo 134 de la Ley de Pensiones y Seguro de Invalidez.

ii) **Suspensión del pago de las pensiones y posibilidad de derogar las disposiciones del Convenio mediante un acuerdo bilateral**

**51.** En la presente sección, el Comité examina si Croacia y Serbia aplicaron el artículo 19 del Convenio, que permite a los Miembros partes en él derogar sus disposiciones mediante un acuerdo bilateral y prevé reglas especiales aplicables al pago de cotizaciones en los territorios ocupados. De conformidad con tal disposición:

Los Miembros podrán derogar las disposiciones del presente Convenio mediante un tratado especial, que no podrá menoscabar en ningún caso los derechos y obligaciones de los demás Miembros que no sean partes en el tratado, a reserva de someter a una regulación positiva la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición en condiciones que en su conjunto sean tan favorables, por lo menos, como las establecidas por el presente Convenio.

**52.** El Comité observa que, en 2001, Croacia y la República de Serbia concertaron un acuerdo bilateral sobre seguridad social, en cuyo artículo 38, párrafo 1 se establece que «dicho acuerdo no estipula el derecho a prestación alguna en relación con el período anterior a su entrada en vigor».

**53.** El Comité toma nota de que, en vista de ello, el acuerdo no se aplica a las pensiones de vejez establecidas con anterioridad a 1991 y, en consecuencia, no permite derogar las disposiciones del Convenio por lo que respecta a las pensiones que ya estaban abonándose antes de dicho año. En cuanto al impago de fracciones de las pensiones de estas personas, pagaderas con fondos del Estado, el Comité considera que, al no poder derogarse la disposición del Convenio que prohíbe la retención de las prestaciones pagaderas con fondos del Estado en el caso de personas que sean nacionales de un Miembro (artículo 10, párrafo 2), los pensionistas que residen en los territorios ocupados también deberían recibir las fracciones de sus pensiones pagaderas con cargo a esos fondos.

iii) La suspensión del pago de las pensiones en los territorios ocupados, ¿fue un caso de fuerza mayor?

54. En las secciones anteriores, el Comité examinó las dimensiones jurídicas de los alegatos planteados en la reclamación respecto de las disposiciones pertinentes del Convenio y la legislación nacional. Procederá ahora a examinar si cabe considerar que la suspensión del pago de las pensiones en los territorios ocupados pudiera obedecer a circunstancias *externas, imprevisibles e insuperables*, que hicieran imposible la aplicación de los marcos jurídicos nacionales e internacionales por motivos de fuerza mayor. Al respecto, el Comité toma nota de que el pago de las prestaciones de vejez se suspendió a raíz de una guerra de agresión y posterior ocupación de gran parte del territorio nacional. Por consiguiente, al Gobierno no le quedó otra opción que suspender los pagos en los territorios ocupados.

55. Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el Comité considera que la situación de guerra y de ocupación fue un caso de fuerza mayor que impidió al Gobierno de Croacia proseguir con el pago de las pensiones y puso a los pensionistas que residían en los territorios ocupados en una situación de vacío jurídico, tanto desde el punto de vista de la legislación nacional como del Convenio, ya que las leyes nacionales y los tratados internacionales en materia de seguridad social aplicables a Croacia no podían aplicarse *de facto* a ellos. Por consiguiente, a juicio del Comité, la suspensión del pago de las pensiones en los territorios ocupados por parte del Instituto de Seguridad Social de Croacia obedeció a motivos de fuerza mayor y, por lo tanto, no constituye una violación de las obligaciones asumidas por Croacia en virtud del Convenio. Por otra parte, y teniendo en cuenta los objetivos del Convenio, el Comité considera asimismo que los derechos adquiridos por cada pensionista, si bien pueden suspenderse o reducirse temporalmente por motivos de fuerza mayor, no deberían perderse por completo y para siempre, dado que esas personas hicieron uso de la única fuente de ingresos de que disponían durante el tiempo que residieron en un territorio ocupado.

\* \* \*

56. En vista de lo expuesto anteriormente, el Comité considera que Croacia no incumplió las obligaciones contraídas en virtud del Convenio respecto de los pensionistas que trasladaron su lugar de residencia a otro país de la ex Yugoslavia, amparados por el arreglo operativo temporal concertado entre los Estados que componían la ex Yugoslavia.

57. Por lo que respecta a las personas que residían en los territorios ocupados, la situación es sumamente compleja, puesto que el período durante el cual residieron en dichos territorios difería en cada caso; algunos pensionistas obtuvieron reparación judicial y otros no, y muchos recibieron pagos de los fondos paralelos. Además, dado que los hechos datan de hace más de veinticinco años, no se sabe cuántas personas recibían pensiones en ese momento, si esas personas siguen vivas hoy en día, y si sus circunstancias particulares constituían casos documentados de denegación de derechos de pensión adquiridos. En tales circunstancias, el Comité subraya que el cumplimiento del Convenio solamente podría evaluarse caso por caso a nivel nacional, mediante la determinación de los pensionistas afectados y la cuantía de los derechos adquiridos por éstos. Por consiguiente, habida cuenta de que los derechos adquiridos son derechos individuales, y ante la falta de pruebas documentadas en cuanto al número y la identidad de los beneficiarios reales (por haber transcurrido más de veinticinco años desde que se suspendiera el pago de sus pensiones) y respecto de las cuantías reales de esas pensiones con arreglo al sistema de seguridad social de Croacia, el Comité opina que no está en condiciones de pronunciarse sobre la situación de cada posible beneficiario afectado. En vista de lo expuesto, el Comité recuerda que, con respecto a la protección de los derechos adquiridos en tales situaciones complejas, la parte IV del Convenio dispone expresamente la colaboración administrativa de los Miembros interesados.

#### **IV. Recomendaciones del Comité**

**58. *En vista de las conclusiones que anteceden, el Comité recomienda al Consejo de Administración que dé por concluido el procedimiento.***

Ginebra, 9 de junio de 2017

*(Firmado)* Sr. Diego Cano Soler  
Sr. Kris de Meester  
Sr. Plamen Dimitrov