



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/57/D/608/1995
19 de agosto de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE DE DERECHOS HUMANOS
57° período de sesiones
8 a 26 de julio de 1996

DECISION

Comunicación N° 608/1995

Presentada por: Franz Nahlik

Víctima: El autor

Estado Parte: Austria

Fecha de la comunicación: 24 de febrero de 1994 (comunicación inicial)

Referencias: Decisiones anteriores: decisión del Relator Especial en virtud del artículo 91, transmitida al Estado Parte el 17 de julio de 1995 (no se publicó en forma de documento)

Fecha de la presente decisión: 22 de julio de 1996

[Anexo]

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Anexo*

DECISION DEL COMITE DE DERECHOS HUMANOS ADOPTADA DE
CONFORMIDAD CON EL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO
INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS
- 57º PERIODO DE SESIONES -

relativa a la

Comunicación N° 608/1995

Presentada por: Franz Nahlik
Víctima: El autor
Estado Parte: Austria
Fecha de la comunicación: 24 de febrero de 1994 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 22 de julio de 1996,

Adopta la siguiente:

Decisión sobre admisibilidad

1. El autor de la comunicación es Franz Nahlik, ciudadano austríaco residente en Elsbethen (Austria). Presenta la comunicación en nombre propio y en el de 27 ex colegas. Afirman ser víctimas de una violación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de Austria.

Los hechos expuestos por el autor

2.1. El autor trabajaba en la Dirección de la Seguridad Social de Salzburgo (Salzburger Gebietskrankenkasse) y se jubiló antes del 1º de enero de 1992. Señala que él y sus 27 ex colegas reciben una pensión de conformidad con el correspondiente plan del reglamento de servicio de los empleados de la Dirección de la Seguridad Social. El 1º de enero de 1992, el plan se modificó por un convenio colectivo entre la Dirección de la Seguridad Social de Salzburgo (Salzburger Gebietskrankenkasse) y los empleados; según el convenio se aplicaría un aumento salarial lineal del 4% a partir del 1º de enero de 1992 y una prima mensual permanente de 200 chelines, en calidad de pago periódico que entraría en el cálculo de la pensión de los empleados.

* Se ha adjuntado al presente documento el texto de una opinión individual firmada por cinco miembros del Comité.

La Dirección Regional de la Seguridad Social de Salzburgo adoptó la posición de que sólo los empleados que en ese momento se encontraban en servicio activo debían recibir esa prima, pero no los empleados que se hubieran jubilado antes del 1º de enero de 1992.

2.2. Los autores, representados por un abogado, incoaron una acción contra la Dirección ante el Tribunal Federal de Distrito de Salzburgo, que conoce de cuestiones laborales y sociales (Landesgericht Salzburg als Arbeits-und Sozialgericht), acción que fue desestimada el 21 de diciembre de 1992. A juicio del Tribunal, las partes en un convenio colectivo pueden, en virtud de la legislación federal del trabajo, incluir en el instrumento disposiciones en virtud de las cuales no se dé el mismo trato a la hora de calcular la cuantía de la pensión a los empleados en servicio activo y a los jubilados, y hasta incluir normas por las que se creen condiciones que sean desventajosas para los segundos. Los autores presentaron recurso ante el Tribunal Federal de Apelaciones de Linz (Oberlandesgericht in Linz), que confirmó el fallo del Tribunal de Distrito el 11 de mayo de 1993. Posteriormente, el 22 de septiembre de 1993, el Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) desestimó la apelación de los autores. Estimó que aunque la suma de 200 chelines formaba parte del emolumento permanente de los autores (ständiger Bezug), sólo una parte de esos ingresos podía considerarse como sueldo mensual (Gehalt), que sirve de base para determinar la cuantía de la pensión. Además, puesto que así se estipulaba en el convenio colectivo, era admisible que se diera un trato diferente para calcular la pensión a los ingresos de los empleados en servicio activo y de los jubilados.

La denuncia

3.1. El autor dice que la República de Austria violó los derechos de los jubilados a la igualdad ante la ley y a la igual protección de la ley sin ninguna discriminación. En particular, afirma que la diferencia de trato de los empleados en servicio activo y los jubilados y entre quienes se jubilaron antes de enero de 1992 y quienes se jubilaron después no se basaba en criterios razonables y objetivos, ya que esos grupos están en una situación comparable por lo que respecta a sus ingresos y se enfrentan a las mismas condiciones económicas y sociales. Se sostiene, además, que la diferencia de trato fue arbitraria ya que no perseguía ningún propósito legítimo y que la facultad discrecional de las partes en el convenio colectivo, aprobada por los tribunales austríacos, violaba el principio general de la igualdad de trato conforme al derecho laboral.

3.2. Se declara que la cuestión no se ha sometido a ningún otro procedimiento internacional de investigación o solución.

Observaciones del Estado Parte y comentarios del autor al respecto

4. En su respuesta de 18 de septiembre de 1995, el Estado Parte reconoce que se han agotado los recursos internos. Arguye, sin embargo, que la comunicación es inadmisibles, ya que el autor impugna una disposición de un convenio colectivo respecto del cual el Estado Parte no tiene ninguna influencia. El Estado Parte explica que los convenios colectivos son contratos basados en el derecho privado y que dependen exclusivamente de

la discreción de las partes contratantes. El Estado Parte concluye que la comunicación es, por lo tanto, inadmisibles en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo, ya que no cabe hablar de una violación por el Estado Parte.

5.1. En sus observaciones de 19 de noviembre de 1995, el autor explica que no pide al Comité que examine in abstracto un convenio colectivo, sino que examine si el Estado Parte, y en particular los tribunales, han incumplido su obligación de protección contra la discriminación y, por lo tanto, han violado el artículo 26 del Pacto. El autor afirma en consecuencia que la violación de la que pretende ser víctima es efectivamente imputable al Estado Parte.

5.2. Por lo que respecta a la afirmación del Estado Parte de que no tiene influencia alguna sobre el contenido de los convenios colectivos, el autor explica que el convenio colectivo a que se refiere el presente caso es un convenio de un tipo especial, que tiene la consideración de decreto legislativo según la legislación austríaca. Los procedimientos y el contenido de los convenios colectivos, negociados y concertados por organizaciones profesionales públicas establecidas por la ley, están recogidos en las leyes federales, que estipulan lo que puede regular un convenio colectivo. Además, los tribunales federales están plenamente facultados para examinar judicialmente los convenios. Los convenios colectivos (y sus posibles enmiendas) para entrar en vigor tienen que ser confirmados por el Ministro Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. Seguidamente, se publican de la misma forma que los decretos legislativos de las autoridades administrativas federales y locales.

5.3. En consecuencia, el autor impugna la afirmación del Estado Parte de que no tiene influencia alguna sobre el contenido del acuerdo colectivo y afirma en cambio que el Estado Parte controla la conclusión de los convenios colectivos y su ejecución a nivel legislativo, administrativo y judicial. El autor observa que el Estado Parte ha promulgado leyes y ha delegado ciertas facultades en órganos autónomos. Sin embargo, señala que el artículo 26 del Pacto prohíbe la discriminación "en derecho o en la práctica en cualquiera de las esferas reglamentadas y protegidas por las autoridades públicas" (Broeks c. los Países Bajos, comunicación N° 172/1984). El autor concluye que el Estado Parte tenía, por lo tanto, la obligación de cumplir el artículo 26 y no lo hizo.

6.1. En una nueva respuesta de mayo de 1996, el Estado Parte explica que el nuevo convenio colectivo modificado dispone el pago de una prima mensual de 200 chelines a los empleados de las instituciones austríacas de seguridad social. Esta prima no se tiene en cuenta al calcular las pensiones concedidas a los beneficiarios antes del 1° de enero de 1992. Desde el punto de vista legal, se trata de saber si esta prima constituye o no un "emolumento permanente" (ständiger Bezug), al que tienen derecho no sólo los empleados sino también los jubilados. El Estado Parte alega que esta cuestión ha sido examinada por los tribunales, que llegaron a la conclusión de que esta prima no constituye un emolumento permanente, y que, por lo tanto, los jubilados no tienen derecho a ella.

6.2. El Estado Parte alega además que los empleados en activo y los jubilados son dos clases diferentes de personas, que pueden ser tratadas de manera diferente por lo que respecta al pago de la prima mensual.

6.3. El Estado Parte reitera que, toda vez que un convenio colectivo es un contrato de derecho privado, concertado al margen de la esfera de influencia del Estado, el artículo 26 no es aplicable a las disposiciones del convenio colectivo. Por lo que respecta a los tribunales, el Estado Parte explica que dirimen las controversias sobre la base del convenio colectivo, interpretando el texto así como las intenciones de las partes. En este caso, la intención de las partes era precisamente excluir a los jubilados del pago de la prima mensual. Además, el Estado Parte explica que los convenios colectivos no son decretos legislativos y que por lo tanto los tribunales no tenían la posibilidad de impugnar el acuerdo ante el Tribunal Constitucional.

6.4. El Estado Parte mantiene su posición de que la comunicación es inadmisibles de conformidad con el artículo 1 del Protocolo Facultativo.

7.1. En sus comentarios, el autor dice que las observaciones del Estado Parte se refieren fundamentalmente al fondo de su denuncia y que son irrelevantes en lo que hace a la admisibilidad.

7.2. En cuanto a la afirmación del Estado Parte de que el convenio colectivo es un contrato de derecho privado, el autor remite a sus exposiciones anteriores, que ponen de manifiesto la activa participación del Gobierno en el convenio colectivo de los empleados de las instituciones de la seguridad social austríaca, que son instituciones de derecho público.

7.3. En cuanto al argumento del Estado Parte de que los empleados en activo y los jubilados son dos clases distintas de personas, el autor señala que su denuncia se refiere a la diferencia del trato dado a los empleados que se jubilaron antes del 1º de enero de 1992 y a los que se retiraron después de esa fecha. Subraya que la prima mensual de 200 chelines no se tiene en cuenta al determinar la pensión de los que se jubilaron antes del 1º de enero de 1992, y en cambio sí se tiene en cuenta para determinar las pensiones de los que se jubilaron después del 1º de enero de 1992, y afirma que esta situación es una discriminación por motivos de edad.

7.4. El autor reitera que, conforme al Pacto, los tribunales deben proteger efectivamente contra toda discriminación y, por consiguiente, deberían haber anulado la disposición del convenio colectivo que discrimina a los jubilados basándose en la fecha de su jubilación.

Cuestiones materiales y procesales de previo pronunciamiento

8.1. Antes de considerar cualquier denuncia contenida en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento, si la comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

8.2. El Comité ha tomado nota de la alegación del Estado Parte de que la comunicación es inadmisibles de conformidad con el artículo 1 del Protocolo Facultativo, por referirse a una supuesta discriminación en el marco de un acuerdo privado respecto al cual el Estado Parte no tiene influencia alguna. El Comité observa que, en virtud de los artículos 2 y 26 del Pacto, el Estado Parte está obligado a velar por que ninguna de las personas que residan en su territorio y estén sometidas a su jurisdicción sea objeto de discriminación alguna y que, por consiguiente, los tribunales de los Estados Partes tienen la obligación de proteger a las personas contra la discriminación, tanto si se produce en la esfera pública como entre partes privadas en el sector paraestatal de, por ejemplo, el empleo. El Comité observa además que el convenio colectivo a que se refiere el caso considerado está regulado por ley y no entra en vigor hasta no ser confirmado por el Ministro Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. Además, el Comité observa que este convenio colectivo afecta a los empleados de la Dirección de la Seguridad Social, institución de derecho público que aplica la política pública. Por estos motivos, el Comité no puede suscribir el argumento del Estado Parte de que habría que declarar inadmisibles la comunicación conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Facultativo.

8.3. El Comité observa que el autor afirma ser víctima de discriminación puesto que su pensión se calcula sobre su sueldo anterior al 1º de enero de 1992, sin tener en cuenta la prima mensual de 200 chelines pagada a los empleados en activo a partir de dicha fecha.

8.4. El Comité recuerda que el derecho a la igualdad ante la ley y a una protección igual de la ley sin discriminación no implica que sean discriminatorias todas las diferencias de trato. Una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no constituye una discriminación prohibida en el sentido del artículo 26. En el caso actual, la diferenciación impugnada se basa sólo superficialmente en una distinción entre empleados que se jubilaron antes del 1º de enero de 1992 y los que lo hicieron con posterioridad a esa fecha. En realidad, esa distinción arranca de un trato diferente dado en esa época a los empleados en activo y a los jubilados. Con respecto a esa distinción, el Comité considera que el autor no ha fundamentado, a efectos de admisibilidad, que la diferenciación no fuera objetiva o que fuera arbitraria o irrazonable. Por tanto, el Comité concluye que la comunicación es inadmisibles, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Protocolo Facultativo.

9. En consecuencia, el Comité de Derechos Humanos decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibles;
- b) Que se comunique la presente decisión al autor y, a título informativo, al Estado Parte.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Opinión individual de las Sras. Elizabeth Evatt y Cecilia Medina Quiroga
y los Sres. Francisco Aguilar Urbina, Prafullachandra Natwarlal Bhagwati
y Andreas Mavrommatis

El autor de esta comunicación está discutiendo una distinción hecha entre los empleados de la Dirección de la Seguridad Social que se jubilaron antes de enero de 1992 y los que lo hicieron con posterioridad a esa fecha. La pensión a la que tiene derecho cada grupo se calcula sobre el salario mensual abonado a los empleados. En virtud de un convenio colectivo entre la Dirección de la Seguridad Social de Salzburgo y sus empleados, el sueldo de los empleados en servicio activo puede completarse mediante unas primas periódicas que no forman parte del sueldo mensual [párr. 2.2]. De esa manera, cabe beneficiar a los empleados en servicio activo mediante pagos que no afectan de ningún modo a las pensiones vigentes, pero pueden sin embargo tenerse en cuenta para calcular la cuantía de la pensión de los empleados que se retiren a partir del 1º de enero de 1992.

El problema está en decidir si esa distinción supone una discriminación del tipo que el artículo 26 del Pacto prohíbe.

Para responder a esta cuestión es necesario establecer si el objetivo de la diferenciación se cifra en lograr una meta legítima según lo dispuesto en el Pacto y si los criterios de diferenciación son razonables y objetivos.

El Estado Parte alega que la diferenciación se basa en motivos razonables; el autor, por otra parte, sostiene que la base de la diferenciación es irrazonable y discriminatoria. La demanda del autor cae dentro del ámbito del artículo 26 del Pacto y suscita una cuestión de fondo que no puede determinarse sin haber estudiado previamente las cuestiones esbozadas supra, es decir, sin atender al fundamento del caso. A los efectos de la admisibilidad, la denuncia queda por tanto sustanciada.

En condiciones ideales, cuando las cuestiones que suscitan los autores giran en torno a denuncias de discriminación de este tipo, y no se plantean cuestiones complejas sobre la admisibilidad (además de las relativas a la sustanciación de la denuncia de discriminación), el Comité debería solicitar referencias que le permitieran abordar a la vez la cuestión de la admisibilidad y la del fundamento del caso. Sin embargo, ese procedimiento no está previsto en el reglamento y, por ello, no fue adoptado en este caso. Al no poderse aplicar, hay casos como éste que son considerados inadmisibles, porque el Comité opina que no se ha sustanciado la discriminación denunciada. Esta opinión separada quiere poner de relieve que una denuncia de discriminación que plantee una cuestión de fondo que exija el análisis del fundamento debería ser considerada admisible.

Otra razón suplementaria para haber declarado admisible este caso concreto reside en el hecho de que ni el Estado ni el autor fueron informados de que el Comité tomaría una decisión sobre la admisibilidad en relación con

el fondo de la cuestión. El propio autor señaló que las alegaciones del Estado Parte con respecto a su comunicación se referían principalmente al fundamento y no tenían nada que ver con la admisibilidad (párr. 7.1). La decisión de que la comunicación es inadmisibile privará al autor de la oportunidad de contestar a las observaciones del Estado Parte.

Por esas razones consideramos admisible la comunicación.

(Firmado): F. J. Aguilar Urbina
P. N. Bhagwati
E. Evatt
A. Mavrommatis
C. Medina Quiroga

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]