IASP-AIPS

Discussion paper 2 (2024)

NORMAS REGIONALES DE COORDINACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Por Antonio Ojeda Avilés[1]

Sumario

1. La tendencia a la formación de grandes grupos regionales de coordinación en materia aseguratoria. 1.1 Causas y dificultades. 1.2. Identificación de los grupos regionales. 1.3. Antecedentes culturales. 2. Los contenidos. 2.1. Normas de armonización, de reparto y de principios comunes. 2.2. Clasificación material. 3. Administración y aplicación contenciosa de las Normas de coordinación. 3.1. Administración. 3.2. Litigiosidad. 3.3. Conflictos de competencia interregionales.

1. La tendencia a la formación de grandes grupos regionales de coordinación en materia aseguratoria

1.1. Causas y dificultades.

El aumento exponencial de la circulación de personas, ya sea por motivos laborales o de necesidad, acompaña a la internacionalización de la economía de forma pareja, de manera que ha provocado un salto conceptual entre lo que inicialmente se veía como una coordinación para facilitar el ejercicio de derechos de los migrantes, y lo que actualmente se convierte en un mecanismo de trascendencia económica y social para el buen funcionamiento de los países. El control de fronteras ya no se concibe meramente como un blindaje proteccionista de la economía nacional, pues finalmente se ha entendido que el intercambio es de doble sentido y que la entrada de bienes y personas es también beneficiosa, por lo que se opta por funcionalizar tales límites a su precisos objetivos. Aquí aparecen los acuerdos entre países sobre el tráfico comercial y de personas, y se evidencia la necesidad de contar con buenas reglas coordinadoras de los sistemas nacionales de protección social, que lleva, primero, a la proliferación de

[1] Catedrático de Derecho del Trabajo (r) de la Universidad de Sevilla, España. Presidente de IASP-AIPS. ExMiembro del Comité para las partes no ratificadas del Código Europeo de Seguridad Social, Consejo de Europa.

convenios bilaterales entre países para regular el tránsito laboral con otro país; y posteriormente, la aparición progresiva de normas regionales que simplifican con su presencia la actividad normativa puramente bilateral merced a reglas de encuadre que, al cabo, también surten un benéfico resultado de aproximación entre las legislaciones nacionales afectadas.

En el momento actual no resulta fácil llegar a la formación de tales normas regionales. Pese a la proclamación de la seguridad social y la protección social como derechos fundamentales de la persona[2], y a la expansión generalizada de sistemas nacionales de protección social, aún son muy distintos cada sistema de los restantes, y sus peculiaridades alejan abismalmente a unos de otros. Ello pese a que una serie de declaraciones internacionales que arrancan de la primera postguerra mundial con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han ido perfilando el conjunto de contingencias o situaciones de necesidad abarcadas por el concepto, a las cuales se unió la conceptualización de la asistencia social por obra de Beveridge en la segunda postguerra mundial. Y que la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), creada en 1927 bajo los auspicios de la OIT, agrupa a 320 instituciones publicas y entidades gestoras de más de 160 países, prácticamente la totalidad de los países del mundo. Muchos de esos países prefieren continuar con el método artesanal de firmar convenios bilaterales de seguridad social, como hacen Estados Unidos, Australia y otros. Pero también, y quizá en la mayoría de esos países "bilaterales", la razón por la que no emprenden un camino más sofisticado consiste en que solo ostentan una protección social nominal que ni siquiera ampara a sus propios nacionales. De ahí que por ejemplo algunas normas internacionales permitan a los países suscribir los sistemas de éstas condicionadamente a venir a mejor fortuna[3].

Detrás de semejante desviación masiva se encuentra seguramente una característica emergente de gran envergadura en los sistemas nacionales: a la altura del año 2023, el porcentaje de trabajadores que trabajaba en la economía informal o no declarada alcanzaba el 60 por 100 del total, la mayoría en países en vías de desarrollo o emergentes, como indicaba un reciente informe de la OCDE sobre la cuestión, con el expresivo título de "Romper los círculos del empleo informal y el trabajo mal pagado"[4]. Pues bien, mal pueden sostener con sus cotizaciones públicas de la Seguridad Social los

---

[2] Cfr. supra el Discussion paper 1/2003 de la prof. Roberta Soares Silva.

[3] Así, el Convenio OIT Norma Mínima de Seguridad Social 1952 (102), art. 3, apartado 1, establece que todo Miembro cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados podrá acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación -si las autoridades competentes lo desean, y durante todo el tiempo que lo consideren necesario-, a las excepciones temporales que figuran en los artículos siguientes: 9 d); 12 d); 15 d); 18 d); 21 c); 27 d); 33 b); 34. 3; 41.d); 48 c); 55 d) y 61 d). Por ejemplo Bolivia ratificó el Convenio referido de Norma Mínima de Seguridad Social en 1977, estando en vigor actualmente con la siguiente indicación: "Ha aceptado las partes II, III y V a X. En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9,d) ; 12,2; 15,d); 18,2; 27,d); 33,b); 34,3); 41,d); 48,c); 55,d) y 61,d). La parte VI ya no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio núm. 121. En virtud de la ratificación del Convenio núm. 128 y de conformidad con su art. 45, ciertas partes del presente Convenio cesan de aplicarse. La parte III ya no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio núm. 130".

[4] OCDE, *Romper los círculos del empleo informal y el trabajo mal pagado,* 16 de enero de 2024. Esa institución internacional lleva tiempo incidiendo en el tema mediante informes nacionales como el dedicado a México (OCDE [2012], *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing), de donde puede destacarse el capítulo 5, de HUERTA, María del Carmen, y PASCAL, Marianna, titulado "Mejorar el acceso al empleo formal", pp. 109 ss.

empresarios y trabajadores en la economía informal, donde no constan como tales. Y si bien es cierta la aseveración de que la mayor parte de esta economía se difunde en los países en vías de desarrollo, también se expande en los países desarrollados, donde la economía informal asume otras fórmulas, pues invade los sectores y actividades con alta exposición digital. En medio de la situación, los Estados no disponen de capacidad financiera para un asistencialismo general y suficiente, ni tampoco los propios interesados disponen de recursos para hacer frente a una protección general. Se imponen, consiguientemente, las fórmulas mixtas público-privado, todavía con amplias áreas de protección *ad libitum* en el asistencialismo social.

1.2. Identificación de los grupos regionales

De cualquier modo, podemos mencionar cinco de estas normas regionales, de muy diferente condición, aun cuando con un papel en todo caso de coordinación de sistemas nacionales. En concreto se trata de las siguientes, ordenadas según el criterio de antigüedad:

a) El Convenio 102 de 1952 de la OIT, norma mínima de Seguridad Social, ratificado por 65 países miembros. De esta Organización hay otros Convenios ampliatorios de la protección en concretas contingencias, en los que no vamos a entrar[5]. Sí hablaremos más abajo del problema de su limitación regional, pues en principio se trata de un instrumento de universal aplicación.
b) Los Reglamentos de Coordinación de la Seguridad Social de la Unión Europea, 883/2004 y 987/2009, que suceden a una robusta serie iniciada durante la época anterior a la Comunidad Europea, la de la CECA, EURATOM y CEE, con dos reglamentos numerados como 3 y 4 de 1959[6]. Dichos Reglamentos tienen eficacia sobre todos los países miembros de la Unión Europea, actualmente 27.
c) El Código Europeo de Seguridad Social de 1964, del Consejo de Europa, revisado en 1990, ratificado por 34 países del organismo. Muestra un estrecho seguimiento respecto del Convenio OIT 102 Norma Mínima, con la diferencia de que exige la ratificación de un número de partes mayor que éste.
d) El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito en 2007 y ratificado por 12 países de América del Sur y la península ibérica[7].
e) La Declaración para el Reforzamiento de la Protección Social, suscrita en 2013 por los diez países miembros de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN)[8].

---

[5] Los Convenios específicos son treinta, algunos sectoriales y otros tempranos ya superados posteriormente, por lo que destacaremos siete: el de 1959 (núm. **130**), sobre asistencia médica; 1962 (núm. **118),** sobre igualdad; 1964 (**121**), riesgos profesionales; 1967 (**128**), Incapacidad, vejez y muerte; 1983 (**167**), conservación de derechos adquiridos; 1988 (**162**), desempleo; y 2000 (**191**), maternidad. También deben citarse como antecedentes del Convenio Marco la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69) , las cuales conciben sistemas de seguridad social integrales así como la extensión de la cobertura para todos, y sientan las bases para el Convenio núm. 102 (1952). Vid. LÓPEZ MORALES Germán (1996), "Aspectos teóricos del Convenio 102 y su aplicación en Iberoamérica", en Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Seminario sobre normatividad internacional de la Seguridad Social*, Ciudad de México, p. 48.

[6] A los cuales siguieron los Reglamentos 1408/71 y 574/72.

[7] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Faltan México, Costa Rica, Venezuela.

[8] Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, y Vietnam.

No trataremos otras normas regionales que puedan haber servido como antecedentes de los cinco citados, especialmente en Iberoamérica, donde la temprana presencia de una Organización Iberoamericana de Seguridad Social ha animado diversos intentos que finalmente han llevado al Convenio Multilateral[9]. Y se aludirá ocasionalmente a otras normas del Consejo de Europa, además del Código Europeo, porque tratan también de protección social -aunque con menor detalles- y por sus estrechas relaciones entre sí y con el Código, no siempre pacíficas: se trata, en concreto, de la Carta Social Europea (1961, revisada en 1996) y del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950). Tampoco dedicaremos especial atención a la importante Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), pues la redacción del artículo IV.34, sobre Seguridad Social y Ayuda Social, resulta demasiado genérica: La Unión reconoce -indica- "una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez (…), y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda".

A simple vista la coordinación regional ha arraigado en tres continentes, especialmente en Europa (con varias normas) e Iberoamérica (con una), y con la sorpresa del Sudeste asiático, ASEAN, con otra, quedando fuera América del Norte, el Oriente próximo, medio y lejano, así como África y Oceanía en su totalidad. Sin duda la mayoría de los países disponen de cierta organización aseguratoria ante los riesgos sociales, y aquí solo evaluamos su capacidad para tender la mirada alrededor y tratar de coordinarse con los vecinos, con los que se supone encuentran mayores analogías.

La relación de cinco normas regionales antevista precisa de alguna observación adicional. En concreto, la de que cabe distinguir además otros dos bloques, el de las normas interregionales (de ámbito superior a una región pero inferior al mundial) y el de las normas infrarregionales (de ámbito inferior al regional, aunque superior al nacional), aunque en ocasiones requiera un cierto esfuerzo para distinguirlas de las anteriores.

a) La dificultad para detectarlas se hace visible en el grupo interregional respecto a alguna de las normas regionales acabadas de ver, si recordamos cómo la Norma Mínima de la OIT se aplica no solo en una región, sino en varias regiones del mundo[10]. Reiteradamente, la materia de Seguridad Social solo viene suscrita, en los convenios a

---

[9] RIAÑO BARÓN, Gina M., y ALONSO LIGERO, María S. (2014) , "Introducción" a *Estudios de Seguridad Social. 60 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. 1954-2014,* Madrid: OISS, pág. 19: "El Segundo Congreso…se plasmó en 1958 en Quito con las bases para un Convenio Multilateral, que posteriormente daría lugar al Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito (1978) que es el marco bajo el que están vigentes 12 Convenios bilaterales de Seguridad Social. En el año 2004 se aprobó la Decisión 583 de la CAN, Instrumento Andino de Seguridad Social, en el que la OISS asesora actualmente su reglamentación (…) Desde el año 2005 está vigente el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, en el que la OISS igualmente ha prestado su asesoramiento y en cuya gestión interviene a través del proceso de transmisión electrónica de datos entre países. Como culminación de todo ello, en el año 2007, en Chile, se materializó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y que han suscrito, en la actualidad 15 países y está en plena vigencia en 9. La OISS ejerce la Secretaría de su Comité Técnico Administrativo".

[10] De las 65 ratificaciones del Convenio 102 de Norma Mínima, el 80 por 100 pertenecen a países europeos e iberoamericanos, y solo el 20 por 100 a países del resto de mundo, principalmente de África: Cabo Verde, Chad, Iraq (en 2024), Israel, Japón, Libia, Marruecos, Mauritania, Níger, Congo, Senegal, Sierra Leona y Togo: OIT, *Normlex, "*Ratificaciones por países". Si sumamos los países africanos ratificantes al grupo europeo e iberoamericano, las ratificaciones de este grupo llegarían al 95 por 100.

ella referidos, por los Estados de Europa, Iberoamérica y África, mientras que los de Asia, América del Norte y Oceanía se abstienen de adoptarlos. Así lo vemos en las sesenta y cinco ratificaciones del Convenio 102 Norma Mínima, pero también en las diecisiete del Convenio 128 sobre pensiones de invalidez, vejez y muerte; o en las veinticuatro del 121 sobre riesgos profesionales, donde advertimos la firma de Japón; o, en fin, en las dieciséis del Convenio 130 sobre asistencia médica. Números exiguos de ratificaciones, que además vienen concentrados en los tres continentes citados. De esa forma podemos distinguir entre el carácter universal de la OIT desde la perspectiva formal, y su carácter regional -al menos, para los convenios de Seguridad Social- desde el punto de vista aplicativo.

b) Respecto al grupo de normas infrarregionales, podríamos incluir en él a la Iberoamericana del Convenio Multilateral, pues por su denominación comprende dos regiones, América del Sur y Europa, si bien la región europea solamente en su fracción ibérica, como ya venía ocurriendo en sus antecedentes históricos. Pero en este grupo infrarregional cabe mencionar a otros ejemplos muy significativos, en concreto el de la seguridad social de los bateleros del Rin, firmado en su versión vigente el 30 de noviembre de 1979 por los seis países ribereños: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza. Los marineros que trabajan en ese gran río se benefician de cobertura aseguratoria completa bajo una administración internacional regulada por un acuerdo administrativo de 1987 y una entidad gestora propia, la Comisión Central de Navegación por el Rin (CCNR). El contenido aseguratorio viene remitido al Reglamento europeo 883/2004, y la solución de conflictos se confía al Centro Administrativo de Seguridad Social para los Bateleros Renanos, de composición tripartita similar a la de la OIT. Históricamente la existencia de la Comisión Central se remonta a 1804 y se ocupa de hacer cumplir la libre y fluida navegación en el gran río, cuyos peajes nacionales se simplificaron en uno central, destinado a administrar la gestión internacional, especialmente en el aspecto de la navegabilidad. Solo tras la Segunda Guerra Mundial asumiría también la gestión unificada de la seguridad social de sus marinos, y se vinculará paulatinamente a otros ríos navegables europeos, especialmente al Danubio, con la presencia de numerosos "Estados observadores"[11]. En el mismo grupo de normas infrarregionales cabría asimismo aludir a ejemplos históricos relacionados con las costumbres marítimas del Mediterráneo y el Mar del Norte, respecto a prácticas arraigadas en los contratos y convenios de la gente de mar, y aplicadas por los consulados marítimos de sus ciudades portuarias, sobre cobertura de los accidentes de trabajo y de atención a las viudas[12].

Aquí solo veremos el bloque principal de normas regionales, para mayor claridad del tema.

1.3. Antecedentes culturales

Semejante mapa de coordinación regional nos remite al origen de la Seguridad Social en los países europeos, y más concretamente a Alemania, en donde el canciller

[11] Cfr. WOEHRLING, Jean M. (2008), "*La Commission centrale pour la navigation du Rhin : 200 ans d'histoire,* en internet*;* WOEHRLING, Jean-Marie), SCHIRMANN, Sylvain, y LIBERA, Martial, dirs. (2015), *Commission centrale pour la navigation du Rhin, 200 ans d'histoire (1815-2015)*, Strasbourg: CCNR, passim.

[12] Sobre el tema, véase mi estudio sobre "La previsión contractual en las relaciones laborales anteriores al contrato de trabajo", en ROJAS RIVERO Gloria, ed. (2013), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Seguridad Social*, Editorial Bomarzo, capítulo VII.

Bismark estatalizó y reguló los sistemas gremiales de protección a los trabajadores, una compleja empresa unificadora que no solamente garantizaba a estos últimos la regularidad de sus pensiones, cuanto permitía al Estado allegar inmensos fondos para sus políticas de todo tipo. Y todavía antes de las organizaciones gremiales cabe hablar de instituciones del mismo tipo en Europa: las normas romanas de responsabilidad del amo sobre los infortunios del criado, las costumbres del mar respecto a los accidentes y enfermedades de los marinos en el Mediterráneo y el Atlántico Norte, y las de algunas corporaciones mercantiles como las de la Hansa, etc. Incluso cuando la seguridad social se abre a un concepto más amplio con la labor de Beveridge y su recepción de la costumbre anglodanesa de asistencia comunal a los necesitados locales, la resultante es en Europa un compuesto de ambos tipos de cobertura, del seguro y de la asistencia, bajo la titularidad principal del Estado. La influencia europea en Iberoamérica es clara, pero también lo es en la Asociación del Sudeste Asiático, nacida con una directa influencia del modelo europeo de coordinación[13].

¿Tiene alguna influencia la religión en la asistencia al necesitado por riesgo social?, cabe preguntar, y en tal caso también deberíamos tener en cuenta que la religión cristiana sitúa en el eje de su ética el amor al prójimo "como a ti mismo". Pero resultaría extraña la presencia de una pujante conexión regional en el Sudeste asiático, donde, a pesar de Filipinas, predomina la religión musulmana, cuya creencia predica la limosna como uno de los deberes básicos del buen musulmán. No así en cambio el budismo, donde la visión positiva hacia el prójimo se difumina en la compasión.

No obstante, el argumento de que la religión impulsa o no la constitución de las organizaciones regionales de protección social carece de entidad por la existencia de otros factores que pueden disgregar los impulsos, como por ejemplo diferentes lenguas o tradiciones, e incluso la mera presencia de grandes Estados-nación difícilmente asimilables por una entidad regional. Y si basta mirar al "aislamiento" en ese sentido de grandes países "occidentales" como Estados Unidos o Australia, también lo hallaremos en Asía con países como China, India o Japón, dotados de sistemas de seguridad social pero reacios a integrarse en alguna de estas organizaciones regionales. En ellos se hace presente en ocasiones el problema de las migraciones internas estatales, por los cambios de legislación y de derechos que el migrante sufre al trasponer fronteras internas en esos países donde el sistema federal es frecuente[14]. Pese a lo cual, India y Japón mantienen otro tipo de acuerdos con ASEAN, los de libre comercio o FTA, que implican en cambio una coordinación económica. Una cuestión, en definitivas cuentas,

[13] La Carta que dio origen a ASEAN en 2008 pretendió crear "una comunidad al estilo de la Unión Europea" (Agencia France Presse, «'Momentous' day for ASEAN as charter goes into force», 15 de diciembre de 2008). Como se sabe, los países integrados en ASEAN han tenido un intenso contacto de siglos, comercial y bélico, con diversos países europeos.

[14] Así ocurre, por ejemplo, en el Código de Seguridad Social de India de 2020. Cfr. para un análisis sociológico KUMAR, Neeraj, *Inter-State Migration in India*, IES (OT) IEG, con datos de 2011, centrado en la búsqueda de posibles factores que influyen en ella. DAS, K. C., y SAHA S. (2013), "Inter-state migration and regional disparities in India", Conference Proceeding, Population Association of America Annual Meeting, iussp.org.; MALHOTRA Neena y DEVI Pushpa (2016), "Analysis of Factors Affecting Internal Migration in India*", Amity Journal of Economics* 1(2), pp. 34–51. También sucede en Brasil, como han estudiado MARCO PINTO José y BAENINGER Rosana (2006), "Las migraciones internas en el Brasil contemporáneo", *Notas de población* 82, pp. 1 ss.

difícil de resolver si paramos mientes en que dentro de ASEAN también hay Estados-Nación de cierta importancia[15].

Hemos visto algunos impulsos históricos para la formación de los macrogrupos coordinados, pero no parecen tener una importancia decisiva en su nacimiento, según también hemos visto. El incremento del comercio y la circulación de personas, fenómenos modernos facilitados por las nuevas tecnologías, han impulsado de manera decisiva la necesidad de contar con normas regionales de protección social.

2. Los contenidos

Si hemos denominado "normas" regionales a las construcciones supranacionales de ese ámbito en materia de protección social, ello se debe a carecer de uniformidad en cuanto a su naturaleza y a su contenido, por lo cual al conjunto le conviene una denominación genérica. Claramente el sustantivo conviene a su naturaleza, si bien unas son normas en sentido estricto y otras, en cambio, declaraciones de principios, o bien convenios internacionales, o códigos supranacionales. No parece tener trascendencia la diversidad de formulaciones, más allá del diverso grado de aplicación y de ejecutividad de cada uno, que veremos después: el rasgo principal de tales normas radica en su mera existencia, en el esfuerzo y la voluntad de armonizar una materia tan compleja entre varios países, que en ocasiones pertenecen a dos continentes, como es el caso del Convenio Multilateral Iberoamericano, y en otros se dispersan en miles de islas, lenguas y hasta credos, como es el de ASEAN. Mayor importancia que la denominación tiene el contenido funcional y material de los cinco grupos, pues varía sustancialmente de unos a otros.

2.1. Normas de armonización, de reparto y de principios comunes.

Funcionalmente las normas regionales en examen son de tres tipos:

a) Los mecanismos de *armonización* tratan de impulsar las legislaciones nacionales a unos estándares mínimos en cuanto a la cobertura del riesgo, permitiendo no obstante mejorar con sus normas nacionales dichos estándares. A primera vista constituyen el objetivo más ambicioso, y constan de un largo articulado donde vemos aparecer el esfuerzo por la concreción de ese estándar. En su aspecto más claro, el de las cuantías económicas de las prestaciones, terminan en complicados porcentajes de múltiples variantes que dificultan su aplicación. Así, por ejemplo, los del artículo 72 del Código Europeo de Seguridad Social (Consejo de Europa), donde se especifica un montante común, consistente en un porcentaje del salario mínimo legal o en el salario de un trabajador ordinario[16]. A partir de ahí, el artículo 73 plantea una escala de porcentajes mínimos, que por lo común se fijan para el trabajador sin dependientes en el 50 por 100 del concepto de referencia -salario mínimo legal o salario del trabajador ordinario-.

Además del Código Europeo del Consejo de Europa, también el Convenio OIT 102 (1952) sobre norma mínima de la Seguridad Social persigue el mismo objetivo y dispone de similares porcentajes, aun cuando el primero, respecto a las partes (contingencias) elegibles por cada Estado para la protección, se muestra más exigente al pedir la

[15] Indonesia tiene una población de 276 millones de habitantes.

[16] Definido como el miembro de la categoría más numerosa de personas protegidas en la contingencia correspondiente (art. 72.6)

ratificación de un número superior de partes por los Estados firmantes. Las similitudes obedecen a una clara inspiración del Código Europeo en el Convenio OIT de norma mínima, en definitivas cuentas, que se hace visible también en el procedimiento de control, merced a informes cuatrienales en el caso del Código Europeo, dirigido al Secretario General a través de una "comisión de expertos europeos" que los evalúan en cuanto al cumplimiento de sus compromisos[17].

La armonización pretendida por el Convenio OIT y el Código europeo suponen el mayor esfuerzo de coordinación de los tres métodos que analizamos, tanto en los objetivos como en el procedimiento elegido, que involucra a dos comisiones y al Secretario General del Consejo de Europa. Desgraciadamente reposa sobre un suelo frágil de difícil asentamiento para alcanzar el éxito. En primer lugar, por la larga periodicidad de la obligación de informar, cuatrienal, que pone en duda la eficacia de la reacción del organismo internacional: carece de fuerza de reacción, indica contundentemente Martínez Martínez[18]. En segundo lugar, desde un punto de vista intrínseco, el cálculo de los porcentajes a tenor del salario mínimo o del salario de un trabajador ordinario queda sujeto a referentes muy frágiles, pues hay muchos países que no establecen salario mínimo interprofesional, y, por su parte, cuál sea el salario de un trabajador ordinario remite a la categoría más numerosa de trabajadores del sector metalmecánico o del sector industrial con mayor número de trabajadores, y, dentro de él, de la categoría profesional con mayor número de ellos[19]: un laberinto casi sin salida. También, en tercer lugar, se detecta fragilidad por las fallas del sistema de informes de cada país, pues con cierta frecuencia se dejarán llevar por el interés en cumplir los objetivos a costa de maquillar las estadísticas, si es que disponen de unas fiables[20]. Por último, debe mencionarse la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales respecto del derecho a la seguridad social contemplado también en la Carta Social Europea, para el cual Comité un porcentaje como el habitual para establecer el mínimo de la prestación podría no ser suficiente para garantizar la subsistencia, por lo que la insuficiencia en uno solo de los epígrafes basta para declarar la no conformidad del país con el requisito de mínimos (conclusiones del Comité sobre Bulgaria y Georgia)[21].

Se acaba de mencionar a la Carta Social Europea, un texto bastante más pequeño que el Código Europeo de Seguridad Social[22] y dirigido al conjunto de derechos

---

[17] Art. 79 del Código Europeo (Consejo de Europa), revisado en 1990. Inicialmente el lapso previsto era de dos años. La Carta Social Europea, por su parte, dispone de dos comités, teniendo el segundo la encomienda de revisar, respecto a las partes no aceptadas del Código, el nivel de aproximación a los estándares requeridos (Parte IV de la Carta Social Europea, incorporados por el Protocolo de Turín de 1991), como veremos más abajo. Sobre las vicisitudes en la aprobación de la Carta, RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER Miguel (1978), "La Carta Social Euoepea y su puesta en práctica", *Revista de Instituciones Europeas* 5 (1), pp. 54 ss.

[18] MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica (2019), "El derecho a la Seguridad Social ante el Comité Europeo de Derechos Sociales", *Estudios de Deusto* 67/1, p. 268.

[19] Artículo 72, nn. 5 y 6, del Código Europeo de Seguridad Social.

[20] En tal sentido, OJEDA AVILÉS Antonio (2009), "La convergencia europea en materia de Seguridad Social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas", *Revista del Ministerio de Trabajo y Emigración*, 84, pp. 15 ss.; JIMENA QUESADA, Luis (2012), "Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales 2012", *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 20/2, p. 364; MARTÍNEZ MARTINEZ, Verónica (2019), "El derecho a la Seguridad Social", cit., p. 268.

[21] MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica, "El derecho a la seguridad social", cit., p. 270.

[22] Cuatro Partes, con una Segunda de derechos reconocidos por 31 artículos y donde varios de ellos se refieren a la Seguridad Social, Servicios Sociales y Asistencia Social.

laborales, incluídos los de Seguridad Social. Aunque no le dedicamos atención central, al tener mayor detalle el Código referido, ha dado un paso adelante en la justiciabilidad de tales derechos merced a un Protocolo de Reclamaciones Colectivas (1995) que veremos infra en el epígrafe 3.2, sobre litigiosidad.

b) Menor complejidad en sus objetivos, aunque no en su regulación, ofrecen las dos normas regionales dedicadas al *reparto* de obligaciones entre los sistemas nacionales que comprende. Sin pretender influir en la configuración de dichos sistemas nacionales, los dos Reglamentos de Coordinación de la Seguridad Social de la Unión Europea antes mencionados, y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su protocolo de aplicación, fijan las obligaciones de los Estados implicados en la concesión de derechos aseguratorios de los migrantes y desplazados, para lo cual definen además las contingencias cubiertas y las autoridades responsables. En esencia dicha coordinación establece un cuadro de "competencias" entre los países implicados a la hora del reconocimiento de derechos a los migrantes, desplazados y transfronterizos, en ocasiones de gran complejidad, como es el caso de la situación en los accidentes de trabajo transfronterizos.

Un avance consagrado en ese grupo consiste en el cómputo conjunto de las cotizaciones de dos o más países en los que se ha trabajado, la totalización de períodos, quizá el mecanismo estrella de las normas internacionales de Seguridad Social, pues permite merced a tal sumatorio la posibilidad de alcanzar prestaciones con largos períodos de acreditación, como las de jubilación, que de mantener los cómputos por separado no alcanzarían en muchos casos la acreditación necesaria[23]. El sumatorio de períodos se admite también en el Convenio Iberoamericano para la coordinación entre las cotizaciones al régimen de seguro público de un país y las aportaciones a uno privado de otro, cuando fueran insuficientes por sí mismos para causar pensiones (art. 16).

Hay otro tipo de concurrencia de normas que, a diferencia del anterior, podríamos denominar conflictiva. Hablamos ahora de una solución alternativa, o en otros términos, de cuál de esos instrumentos concurrentes debe prevalecer, un tema descuidado en el grupo anterior de normas sobre mínimos, más centrado en el pormenor de los porcentajes. El tema viene planteado con nitidez en el caso del Convenio Multilateral Iberoamericano, el cual se pronuncia por la aplicación del principio de norma más favorable para el "beneficiario" en caso de concurrir con otros convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social (art. 8), que alcanzan por ejemplo el número de ocho bilaterales con países de la misma región en el caso de España. Se trata de convenios internacionales, sin que existan referencias en éste Iberoamericano, o en ninguno otro, la mención a posibles conflictos con normas internas, ya sean legales o colectivas, al respecto. También hay referencias en los Reglamentos europeos al tema de la concurrencia, de nuevo con los convenios bilaterales internacionales suscritos en la materia por cada Estado miembro, que se solventan igualmente por el principio de norma más favorable[24].

c) Normas de principios comunes. Un tercer grupo de países viene representado solo por la *Declaración para el Reforzamiento de la Protección Social* de ASEAN, los diez países del Sudeste asiático, en 2013. Una Asociación del Sudeste Asiático

[23] Arts. 5 y 13, Convenio Multilateral Iberoamericano.

[24] Artículos 8 y 9 del Reglamento 883/2004. Distinto es el tema de la competencia respecto a la legislación y jurisdicción competentes en materia de contratos de trabajo, sobre los que disponen en detalle los Reglamentos Roma I y Bruselas I.

creada sobre tres pilares normativos, uno de ellos sociocultural, y que tras la Declaración Cha-am Hua Hin de 2009 reconoció el rol de la protección social en el enaltecimiento del bienestar de los pueblos que la componen. La Declaración para el Reforzamiento de la Protección Social se configura en dos bloques, uno de ellos de Principios, y el otro de Estrategias y Mecanismos.

Cabe preguntarse por el motivo de una declaración de principios y políticas en una materia tan baqueteada como la Seguridad Social. En realidad, otros textos acabados de analizar también disponen de una parte de principios, después articulados en derechos concretos en la una Parte posterior. Aquí hallamos, pese a todo un segundo motivo: si nos fijamos, el concepto elegido es el de Protección Social, una visión más amplia de la temática, lo cual nos lleva a enlazar con una idea cada vez más clara en el fenómeno de la globalización: la Seguridad Social, el conjunto de prestaciones contributivas o de seguro obligatorio puesto en marcha por Birmark, no parece ser ya el objetivo primordial de las políticas sociales, su punta de lanza, sino a lo sumo una parte de aquéllas, en tanto que van cobrando impulso las prestaciones no contributivas y asistenciales, lo que llamamos Asistencia Social, debido a fenómenos como el aumento de autónomos, el trabajo informal, la debilidad financiera de muchos países para hacer frente a una cobertura general, y el abandono por una multitud de obligados de sus deberes de cotización.

Así, la información de la OIT sobre Filipinas es contundente: el seguro social cubre solo el 34% de la población, con un acceso muy limitado para los trabajadores de la economía informal y los pueblos indígenas. Muchas personas elegibles no contribuyen al SSS ni al GSIS y no recibirán pensiones al jubilarse. A pesar del alto crecimiento demográfico y del alto desempleo, no existe ningún seguro de desempleo. El paquete de beneficios sanitarios de PhilHealth excluye la atención preventiva (beneficios ambulatorios y chequeos físicos), lo que genera importantes gastos de bolsillo en salud. El sistema de protección social se ve afectado por una alta fragmentación, falta de coordinación entre agencias y mecanismos de focalización ineficientes. Los sistemas de seguimiento y evaluación requieren unificación para lograr economías de escala[25].

Volvamos a la Declaración ASEAN. Aparentemente nos hallamos ante el documento más débil de los analizados, pues no plantea normas, sino *principios y políticas de acción* impulsadas por el Consejo ASEAN de Ministros de Bienestar y Desarrollo Social, "reconociendo los diversos mecanismos nacionales de coordinación de los países miembro (punto 20). Las medidas contempladas ofrecen una gran amplitud, pues abarcan tanto la seguridad social como la asistencia y los servicios sociales, con un horizonte de progresiva realización y de adaptación a los cambios económicos y sociales (punto 10), sin que falte la extensión del seguro social al sector informal (punto 12), y el avance acelerado hacia la cobertura sanitaria universal (punto 17). En todo momento se alude a la Protección Social como concepto amplio donde tienen cabida fórmulas de protección social de variado tenor.

Un punto a destacar consiste en la preocupación por el sector informal, algo que también se percibe en Iberoamérica y, probablemente, en África. Por ejemplo, la revista oficial *The ASEAN – Social Protection for All* analiza el tema en diversas ocasiones, donde

[25] OIT, *Social Protection in Asia: Philippines Social Security System*, 2015, p. 1. También, GONZÁLEZ E.T. y MANSAN R.G. (2002), *Social Protection in Philippines*, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 171 ss.; ORBETA A.C. (2011), "Social Protecion in Philippines: Current State and Challenges", *Philippines Institute for Development Studies, Discussion Paper Series 2011-02*.

se estudian las medidas tomadas frente a este grupo social para extender la protección a ellos, siendo así que suponen el 80 por 100 de la fuerza laboral de la región, en total 244 millones de personas[26]. Quizá sea el sector informal el talón de Aquiles de la región, pues todos los Estados miembros cuentan con leyes de Seguridad Social, pero la cobertura sobre la población parece dispar. Así, la pandemia Covid ha sacado a flote el gran número de personas carentes de cobertura sanitaria en algunos de los países miembros, como indica un estudio del Ministerio de Sanidad de Indonesia sobre los porcentajes de cobertura de cada Estado[27].

Repárese en que ninguno de los países miembros de ASEAN han ratificado el Convenio OIT norma mínima, por lo que no se sujetan a la tipología o estructura sistemática de las contingencias habitualmente conocidas. De ahí que sea esperable una cierta desviación de los estándares conceptuales manejados, y que sus instituciones de protección social difieran en más de un punto del *status quaestionis*.

2.2. Clasificación material.

Desde un punto de vista material, por la cobertura dispensada, una primera perspectiva diferencia de mayor a menor ámbito entre (1) las normas de coordinación que abarcan a la protección social -comprensiva de la seguridad social pública y el asistencialismo asimismo púbico-, (2) las que abarcan a la seguridad social pública, y (3) las que solo comprenden algunas de las contingencias de la seguridad social pública. Queda al margen de tal horizonte una referencia al ámbito subjetivo, o cobertura personal, de los sistemas nacionales, una variante muy significativa para entender la profundidad de la protección, pero de difícil comparación, si pensamos por ejemplo en la versatilidad de la protección social, que alcanza en algunos países hasta las medidas de alojamiento y hogar, pero a cambio de omitir alguna continencia del seguro.

Bajo el horizonte material, pues, hallamos cómo los grupos dedicados a mínimos y a coordinación se circunscriben al seguro público y a las contingencias institucionalizadas protegidas por él, que en algún caso aumentan paulatinamente, por ejemplo en los Reglamentos de la Unión Europea respecto a las prestaciones de prejubilación. No obstante, hemos visto cómo el Convenio Multilateral Iberoamericano deja fuera a dos bloques importantes de contingencias, las sanitarias y las temporales -incluído desempleo, incapacidad temporal y familia-, y es muy preciso al señalar que no se aplicará tampoco a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social, ni a los regímenes de prestaciones en favor de las victimas de guerra o de sus consecuencias (art. 3.4). Por su parte, la visión elástica y posibilista del tercer grupo concibe una protección social que abarca a toda contingencia debida a riesgos sociales, y combatida con medidas de cualquier tipo (Declaración ASEAN, punto 12).

Hay fórmulas variadas en las Normas para aliviar el coste de la cobertura aseguratoria de los Estados. El primero de todos consiste en la posibilidad de no ratificar

---

[26] AGBISIT Joanne B. (2020), "A Look at Long-term Solutions Studies on Informal Employment Reveal Progress, Gaps, and Future Directions", *The Asean* (Yakarta) 3, p. 35.

[27] PRIMADI, Oscar, Secretario General del Ministerio de Salud (2020), "Universal Health Care in ASEAN", revista *The Asean,* n. 3, p. 12: Cobertura del seguro en Brunei el año 2019, 100 %; en Camboya, el 24 %; en Indonesia, el 84 %; en Laos, el 94 %; en Malasia, el 100 %; en Myanmar, el 2 %; en Filipinas, el 78 %; en Singapur, el 93 %; en Tailandia, el 100 %; en Vietnam, el 89 %. Si comparamos la cobertura de Filipinas con las que dábamos más arriba del informe OIT sobre este país, del 34 %, la discrepancia podría derivar de la fórmula de descansar sobre informes de los respectivos países posiblemente adoptada por ASEAN, en donde es habitual una visión muy optimista de la propia situación.

la Norma correspondiente de su región, cuando tal incorporación no es obligatoria. Típicamente en el lado de la voluntariedad se encuentran el Convenio OIT de Norma Mínima, el Código Europeo de la Seguridad Social (Consejo de Europa), y el Convenio Multilateral Iberoamericano, mientras que de la parte cogente se encuentran los dos Reglamentos de la Unión Europea sobre coordinación de la Seguridad Social, y también la Declaración ASEAN sobre Protección Social. Así por ejemplo, el Código Europeo lo han ratificado 34 países miembros del Consejo de Europa, mientras que otros 19 no lo han hecho. Por otra parte, la fórmula de excluir directamente algunas ramas de cobertura, como hemos visto que hace el Convenio Iberoamericano, tiene otra formulación equivalente en aquellas otras Normas que permiten ratificar solo algunas ramas, pero no todas, como vemos en el Convenio OIT de Norma Mínima o en el Código Europeo de Seguridad Social.

A la vista de los tres grupos de normas regionales y de sus diferencias, cabe preguntarnos si podrían combinarse unos tipos con otros. Nada impide la combinación, aunque parece difícil mezclar reglas de coordinación con mecanismos de mínimos. Sí, en cambio, sería pensable la introducción de principios o bases en esos dos grupos, o de contenidos de ellos en el tercero. Y desde luego hay todo un arsenal de contenidos neutros, las "disposiciones comunes", como por ejemplo los de administración y gestión o los de control judicial o extrajudicial de los conflictos, factibles de introducir indistintamente. No obstante lo cual, cada Norma regional despliega diferentes sistemas de gestión y control, como veremos enseguida. Un tema, este último, que parece refractario a la introducción de los sistemas privados de solución, pues solo en el caso del Convenio Multilateral hallamos su admisión sin ambages, aunque muy concretamente referido al arbitraje de los conflictos entre los Estados parte (art. 28).

3. Administración y aplicación contenciosa de las Normas de coordinación.

3.1. Administración.

No hay grandes referencias a un tema importante dentro del capítulo de la gestión de sistemas aseguratorios, el de la distinción o complementariedad entre público y privado -los sistemas de capitalización voluntaria-, ni tampoco asuelen mencionarse los diversos niveles de administraciones públicas, siendo así que algunas prestaciones de la protección social y de la seguridad social como pueden ser las familiares, de desempleo y sanitarias reclaman una gestión de base, a nivel local, mientras que otras requieren una gestión más centralizada, estatal o a lo sumo de comunidad autónoma, como la pensiones[28]. Un tema que produce una fuerte tensión entre algunas Comunidades Autónomas y el Estado español, por ejemplo, y que admite una diversidad de soluciones. El que los derechos reclamados nazcan a un nivel internacional puede ser un argumento a favor de centralizar la respuesta gestora, pero no la justificación general para estos casos, si tenemos en cuenta el contenido de algunos y la condición social de los titulares. Al cabo, la descentralización permitirá una mayor cercanía en la gestión, aunque ésta se resuelva por el organismo nacional o internacional competente.

[28] Aun cuando no forma parte de ningún grupo regional, el Code of Social Security indio 36/2020 proclama en esa dirección al gobierno central como "appropriate government" para los denominados Central PSUs al Gobierno central del país, así como para sectores específicos de ferrocarril, minas, telecom y banca, y las "industrias controladas" (art. 1.2.3).

Salvadas tales omisiones, la administración o gestión de los derechos aseguratorios se sustancia por vías diversas en cada grupo regional.

La OIT dispone de una *Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (CEACR), competentes para los conflictos relativos a todos los Convenios salvo los de libertad sindical, con miembros de carácter independiente y de actuación habitualmente morosa, donde se pretende el arreglo pacífico antes que la sanción declarativa de incumplimiento. El funcionamiento se basa en la presentación de informes anuales de los Estados obligados a la aplicación de las normas respectivas.

Los miembros de esa Comisión de Expertos de la OIT gozaron durante algún tiempo de una función adicional, pues eran llamados también por el Consejo de Europa para supervisar los informes similares del Código Europeo de Seguridad Social[29]. La revisión de dicho Código en 1990 ha establecido, empero, una Comisión europea de expertos independientes para semejante labor, con lo cual se impregna de un mayor estilo europeo[30]. Recuérdese que hablamos del control sobre los informes periódicos enviados por los Estados obligados. Será el Comité de Ministros del Consejo de Europa por mayoría de dos tercios el que decidirá a la vista del informe que le presente la Comisión si el concreto Estado incumple sus compromisos, y podrá invitarlo a adoptar las medidas que estime necesarias, algo "muy gentil", aunque eficaz, en opinión de Otting[31].

También del Consejo de Europa, dos órganos más de supervisión, el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité de Expertos Independientes para las partes no ratificadas, se encargan de velar por la aplicación de la Carta Social Europea y de sus artículos relativos a la seguridad social, si bien la función supervisora la realizan mediante el escrutinio de los informes cuatrienales de los Estados ratificantes, con mínimos resultados[32]. Dicho en otros términos, los Estados presentan cada año un informe sobre uno solo de los grupos de derechos de la Carta, correspondiendo la materia que nos ocupa al de "Salud, seguridad social y protección social". La puesta en marcha del procedimiento de reclamaciones colectivas por sujetos colectivos acreditados puede influir en un cambio de tendencia, si viene ratificado por un número apreciable de países[33].

---

[29] "Este ejemplo raro de sociedad entre organismos internacionales ahorra recursos económicos y tiempo de los expertos, dada la similitud entre el Código de 1964 y el Convenio 102 de la OIT": OTTING, Albrecht. "Historia, desarrollo e importancia del Código Europeo de Seguridad Social", en OIT-OISS, *Seminario sobre normatividad internacional de la Seguridad Social*, cit., p.101.

[30] OTTING, *op. cit.,* p.

[31] OTTING Albrecht, *op. cit.,* p. 102.

[32] Por cuanto hace al Comité de Expertos Independientes para las partes no ratificadas del Código tiene una función algo peculiar: detectar si el estado legislativo de un país permite que éste pueda ratificar más partes de las ya signadas. En este sentido OTTING, *op. cit.,* p. 101: "Esto se hace para evitar que los países, ya sea por inercia o por inadvertencia, no informen cuando la evolución de sus sistemas ya les permite contraer mayores compromisos". [32].

[33] Vid. SALCEDO BELtrán C., "La Carta Social Europea y el Protocolo de Reclamaciones Colectivas: los derechos sociales en clave de efectividad", *NET21* 15, pp. 1 ss.; la misma, "El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (*nullum ius sine actione*), *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social* 57, pp. 195-278. Las quejas colectivas de la Carta vinieron introducidas por un Protocolo ad hoc en el Tratado 158 (1995), y entró en vigor en 1998 con cinco ratificaciones. España lo ratificó en 2022 (Boletín Oficial del Estado de 22 de noviembre), lo cual indica las dificultades y el posible temor a abrir el ámbito litigioso a las organizaciones sindicales y patronales y a las ONG, aun cuando solo se admitan las registradas. Las denuncias colectivas se presentan

Se advierten además varias conexiones de algún modo unificadoras entre las diversas normas regionales, del siguiente tenor:

En primer lugar, la conexión entre el Código Europeo de Seguridad Social (Consejo de Europa) y el Convenio OIT 102 Norma Mínima prosigue el seguidismo ya visto en las cuantías (porcentajes) de éstas, ahora en lo atinente a la administración de las prestaciones, si bien que la OIT remite la gestión del Convenio 102 a su Consejo de Administración, mientras que el Consejo de Europa plantea la presencia de un *Comité gubernamental* para la Carta Social Europea. Dicho Comité gubernamental tiene una configuración tripartita[34], y analiza la conformidad o no de los Estados miembros sobre los derechos del Código, y en especial de la Seguridad Social, pudiendo proponer al Comité de Ministros del Consejo de Europa que dirija una recomendación al país incumplidor. El seguidismo resulta de la gestión *soft* o no decisional en ambos casos.

Dicho Comité gubernamental del Código europeo se aproxima adicionalmente también a la *Comisión Administrativa* de Seguridad Social, constituída en la Unión Europea para los dos Reglamentos sobre el tema, con funciones que no son de gestión propiamente dicha, sino de información sobre, e interpretación de, las normas aseguratorias europeas, contempladas desde las posiciones nacionales[35].

El Convenio Multilateral Iberoamericano, por su parte, dispone de un *Comité Técnico Administrativo* para las cuestiones administrativas y de interpretación, formado por un representante de cada Estado parte, y trata de establecer ante todo la aplicación uniforme del Convenio (art.24).

3.2. Litigiosidad.

En cuanto a los conflictos entre partes por infracción de lo establecido en las normas regionales, se observa una inicial reticencia a eludir tales conflictos, lo cual se comprende desde el punto de vista de que estas normas regionales viene ratificadas por Estados, pero paulatinamente se abre algún resquicio a la impartición de justicia a los directamente lesionados por los incumplimientos.

Para las denuncias individuales existe un Tribunal Europeo de Derechos *Sociales* vinculado a la Carta Social Europea[36]. Sucede que el artículo 12 de la Carta, donde la Seguridad Social se proclama como derecho, remite a un contenido mínimo calculado conforme al Código Europeo[37], por lo que de algún modo defiende el objetivo planteado por éste, la armonización de contenidos.

No todo han sido convergencias entre los instrumentos europeos de una u otra procedencia. Especialmente entre las decisiones del Tribunal de Justicia Europeo (UE) y

---

por dichas organizaciones ante el Comité Europeo de Derechos Sociales contra los Estados ratificantes que puedan haber incumplido sus compromisos.

[34] De cinco miembros, con presencia además de sendos representantes de la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), Business Europe (antes UNICE), y la Organización Internacional de Empleadores (IOE).

[35] Asimismo existe el Comité directivo del Programa Regional de Seguridad Social para el Sudeste Europeo (IPA Joint Programme), conjuntamente por el Consejo de Europa y por la Unión Europea, y formado por representantes de los "Estados beneficiarios": Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo bajo la Resolución ONU 1244, Montenegro, Serbia, Macedonia, y Turquía.

[36] A no confundir con el Tribunal Europeo de Derechos *Humanos* del Convenio europeo de Derechos Humanos

[37] Art. 12, Carta Social Europea: "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen: 1. a establecer o mantener un régimen de seguridad social; 2. a mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social (…)".

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (CdeE) han existido tensiones inevitables por la distinta orientación de sus instituciones maternas, desde el punto y hora en que la UE tiene un "alma partida" entre lo mercantil y (ahora) lo social, cosa que no tiene el Consejo de Europa, y menos aún en cuanto respecta a su Convenio de Derechos Humanos. Hasta el momento hemos de aceptar las tendencias divergentes que se habían detectado en ambas instituciones europeas, y cuyos respectivos tribunales habían explicitado con cierta claridad, como tan magistralmente habían señalado K. EWING y J. Hendy en su estudio sobre la "historia de las dos ciudades", en referencia a Luxemburgo y Estrasburgo, donde se asientan ambos órganos judiciales[38]. La tendencia centrípeta parece haber menguado, aunque no remitido, tras la petición de adhesión a la Carta Social por la Unión Europea, cuya solicitud ha sido recibida con cierta incertidumbre por cuanto se trata de una unión de Estados, y no de un Estado[39].

Con respecto a los dos Reglamentos de la Unión Europea sobre coordinación de la Seguridad Social, la competencia para resolver los conflictos corresponde de ordinario a los tribunales nacionales del país, que pueden plantear mediante una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia (TJUE) sus dudas sobre desviaciones de las leyes nacionales respecto de los Reglamentos, por donde este órgano europeo conoce de numerosos conflictos y ha creado una jurisprudencia excepcionalmente densa y cualificada[40].

De menor importancia cuantitativa en materia de Protección Social es el Comité Europeo de Derechos Humanos, enfocado especialmente hacia los derechos civiles y políticos reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque afecte también, indirectamente, a los sociales, y de ahí que dirima algunos casos de dicha materia. En opinión de Gómez Heredero, hay una cierta tendencia a ampliar la protección de tal derecho, a pesar de la gran amplitud reconocida a los Estados firmantes, y en primer lugar se reconocieron las prestaciones contributivas o seguro obligatorio, y después se ha ido pasando a otros conceptos[41].

Mayor claridad ostenta el Convenio Multilateral Iberoamericano, donde se remite a los tribunales nacionales y contiene en el artículo 9 una regla sobre la legislación aplicable a cada caso, que será la del Estado parte en cuyo territorio ejerzan una actividad, dependiente o no, que dé lugar a su inclusión en el ámbito de aplicación de

---

[38] EWING, K. D. & HENDY John, Q. C. (2010), "The dramatic implications of Demir and Baykara", *Industrial Law Journal* 39, 1, pp. 2-51. Para CARRIL VÁZQUEZ, Xosé J. (2023), "Los golpes bajos de la Unión Europea a la Carta Social Europea", *Lex Social* 13/2, p. 1, la Unión Europea se habría comportado incluso de forma desleal en su pugna con el Consejo de Europea.

[39] Sobre las dificultades técnicas aludidas en texto, vid. DE SCHUTTER, Olivier, *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights,* informe al Parlamento Europeo s/d, pp. 46 ss. En un largo apéndice, los aspectos normativos en contraste entre la Carta Social Europea y la legislación unionista.

[40] Hay otros tres tipos de recurso, desde luego, así como el Tribunal General, hasta 2009 llamado de Primera Instancia, dedicado sobre todo a recursos sobre conflictos económicos. De los otros recursos del Tribunal de Justicia UE propiamente dicho, destaca el recurso por incumplimiento, que pueden interponer la Comisión Europea u otro Estado miembro contra el Estado presuntamente incumplidor. El recurso de anulación, contra actos de la propia UE. Y el recurso por omisión de un organismo de la UE, interpuesto contra la UE por algún Estado miembro u otros organismos.

[41] GÓMEZ HEREDERO Ana (2007), *La seguridad social como derecho humano. La protección ofrecida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos,* Estrasburgo: Consejo de Europa, p. 65. En el libro se citan infracciones de varios artículos del CEDH: así, casos de infracción del derecho a un juicio equitativo (pp.9 ss.), la obligación de los Estados de acatar las sentencias del TEDH (pp. 50 ss.), etc.

dicha legislación, si bien se indican reglas especiales en el artículo 10. A mayor abundamiento, se insta a los Estados parte de un conflicto a resolver las controversias mediante negociación, como se dijo más arriba, y se habilita en caso de negociación fallida la reclamación por uno de los Estados implicados en solicitar un arbitraje, que en última instancia designa la Secretaría General Iberoamericana (art. 28).

Finalmente, la Declaración ASEAN de fortalecimiento de la protección social reposa sobre la gestión de los organismos administrativos competentes de cada Estado miembro, pues su implementación constituye la principal responsabilidad de los Estados miembros (Principio 5), aunque requiere la coordinación transversal de los gobiernos, el sector privado, los socios de desarrollo, la sociedad civil, los proveedores de servicios, y demás (Principio 6), así como las familias y comunidades. La coordinación regional se confía al Comité de Ministros de Bienestar Social y Desarrollo (AMMSWD), con el apoyo de la Comisión de Altos Funcionarios sobre Bienestar Social y Desarrollo (SOMSWD).la OIT carece propiamente de un órgano judicial para la aplicación de sus Convenios, así como tampoco la Declaración ASEAN: serán los tribunales nacionales de cada país firmante, de ordinario muy renuentes a asumir una competencia internacional, los que admitan a trámite las demandas en base a tales instrumentos.

3.3. Conflictos de competencias interregionales.

Aun cuando parece extraño a primera vista que tan raros instrumentos normativos puedan colisionar en la actualidad, el hecho de estar concentrados en su mayor parte en dos regiones del planeta hace tal previsión bastante verosímil. Un ejemplo de ello lo acabamos de ver arriba respecto a las, de alguna manera, tormentosas relaciones entre los dos Reglamentos UE, la Carta Social y el Convenio de Seguridad Social del Consejo de Europa, y el Convenio 102 OIT. Pero también cabe hablar de algo similar entre todos esos instrumentos y además el Convenio Multilateral Latinoamericano, ratificado por dos países europeos. Una multitud de trabajadores tropezará con enrevesados conflictos de competencia judicial y de norma aplicable.

La cuestión tiene, como se sabe, dos vertientes contrapuestas, pues cabe hallar tanto conflictos positivos como negativos de competencias, principalmente entre tribunales nacionales a los que se reclama su intervención o, al revés, su aquietamiento en un caso. Detrás quedan los conflictos “internos” entre Administraciones competentes y sus consejos y comités ad hoc, que se resuelven de un modo más informal, en la manera vista más arriba. El juez o los jueces europeos habrán de resolver sobre su competencia para decidir conforme a las normas europeas, en cuyo caso tienen en su mano acudir al Tribunal de Justicia Europeo para ver si aplican o no los Reglamentos de ese ámbito. Y si el trabajador ha cumplidos períodos de carencia o seguro en América, en un país vinculado al Convenio Iberoamericano, los jueces competentes dilucidarán si se suman o no los períodos y si aplicarán la regla de lo más favorable para el peticionario en ese tramo, combinado con las normas de competencia judicial.



IASP-AIPS

Discussion paper 2 (2024)

REGIONAL SOCIAL PROTECTION COORDINATION STANDARDS

By Antonio Ojeda Avilés[42]

Summary
1. The trend towards the formation of large regional coordination groups in the field of insurance. 1.1. Causes and difficulties. 1.2. Indentification of groups. 1.3. Cultural background. 2. Content. 2.1. Rules of harmonisation, distribution and common principles. 2.2. Material classification. 3. Administration and contentious application of the coordination rules. 3.1. Administration. 3.2. Litigation. 3.3. Inter-regional conflicts of competence.

1. The trend towards the formation of large regional co-ordination groups in insurance matters

1.1. Causes and difficulties.

The exponential increase in the movement of people, whether for reasons of work or necessity, accompanies the internationalisation of the economy in an equal manner, in such a way that it has caused a conceptual leap between what was initially seen as a coordination to facilitate the exercise of migrants' rights, and what has now become a mechanism of economic and social importance for the proper functioning of countries. Border control is no longer conceived merely as a protectionist shielding of the national economy, as it has finally been understood that exchange is two-way and that the entry of goods and people is also beneficial, which is why it has been decided to functionalise such limits to their precise objectives. This is where agreements between countries on trade and people traffic appear, and the need for good coordinating rules for national social protection systems becomes evident, which leads, first, to the proliferation of bilateral agreements between countries to regulate labour transit with another country; and subsequently, the progressive appearance of regional rules that simplify with their presence the purely bilateral regulatory activity thanks to framework rules that, in the

[42] Professor of Labour Law and Social Security (r) at the University of Seville, Spain. Honorary President of the Spanish Association of Health and Social Security. Former Member of the Committee for the non-ratified parts of the European Code of Social Security, Council of Europe.

end, also produce a beneficial result of approximation between the national legislations concerned.

At the present time it is not easy to arrive at the formation of such regional standards. Despite the proclamation of social security and social protection as fundamental human rights[43] , and the widespread expansion of national social protection systems, each system is still very different from the others, and their peculiarities are abysmally different from one another. This is despite the fact that a series of international declarations dating back to the first post-war period with the creation of the International Labour Organisation (ILO) have been outlining the set of contingencies or situations of need covered by the concept, which were joined by Beveridge's conceptualisation of social assistance in the second post-war period. And that the International Social Security Association (ISSA), created in 1927 under the auspices of the ILO, brings together 320 public institutions and managing bodies from more than 160 countries, practically all the countries in the world. Many of these countries prefer to continue the traditional method of signing bilateral social security agreements, as do the United States, Australia and others. But also, and perhaps in most of these "bilateral" countries, the reason they do not go down a more sophisticated path is that they have only nominal social protection that does not even cover their own nationals. Hence, for example, some international standards allow countries to sign up to such schemes conditional on their better fortune[44] .

Behind such a massive deviation is surely a major emerging feature of national systems: by the year 2023, the percentage of workers working in the informal or undeclared economy reached 60 per cent of the total, mostly in developing or emerging countries, as indicated in a recent OECD report on the issue, with the expressive title "Breaking the Cycles of Informal Employment and Low-Paid Work"[45]. Well, employers and workers in the informal economy, where they are not recorded as such, can hardly be supported by their public social security contributions. And while it is true that most of this economy is widespread in developing countries, it is also expanding in developed countries, where the informal economy is taking on other forms as it invades sectors and activities with high digital exposure. In the midst of this situation, States do not have the financial capacity to provide sufficient general assistance, nor do the stakeholders

[43] Cf. supra Discussion paper 1/2003 by Prof. Roberta Soares Silva.

[44] Thus, the ILO Convention Minimum Standards of Social Security 1952 (102), Art. 3, paragraph 1, states that any Member whose economy and medical resources are insufficiently developed may, by a declaration annexed to its ratification - if the competent authorities so desire, and for as long as they consider it necessary - avail itself of the temporary derogations contained in the following articles: 9(d); 12(d); 15(d); 18(d); 21(c); 27(d); 33(b); 34.3; 41(d); 48(c); 55(d) and 61(d). For example, Bolivia ratified the above-mentioned Convention on Minimum Standards of Social Security in 1977 and it is currently in force with the following indication: "Has accepted Parts II, III and V to X. By virtue of Article 3, paragraph 1, of the Convention, the Government avails itself of the temporary derogations contained in Articles 9(d), 12(2), 15(d), 18(2), 27(d), 33(b), 34(3), 41(d), 48(c), 55(d) and 61(d). Part VI is no longer applicable by virtue of the ratification of Convention No. 121. By virtue of the ratification of Convention No. 128 and in accordance with Article 45 thereof, certain parts of this Convention cease to apply. Part III is no longer applicable by virtue of the ratification of Convention No. 130".

[45] OECD, *Breaking the Cycles of Informal Employment and Low-Paid Work*, 16 January 2024. This international institution has been working on the issue for some time through national reports such as the one on Mexico (OECD [2012], *Getting It Right. A strategic agenda for reforms in Mexico*, OECD Publishing), of which chapter 5, by HUERTA, María del Carmen, and PASCAL, Marianna, entitled "Improving access to formal employment", pp. 109 ff, is noteworthy.

themselves have the resources to provide general protection. As a result, mixed public-private formulas are proposed as solution, with large areas of ad libitum protection in the vague field of social welfare.

1.2. Groups identification

In any case, we can mention five of these regional standards, of very different status, although with a coordinating role for national systems. Specifically, they are the following, ordered according to the criterion of seniority:

a) ILO Convention 102 of 1952, the minimum standard of Social Security, ratified by 65 member countries. This Organisation has other Conventions extending protection in specific contingencies, which we will not go into here[46] . We will discuss below the problem of its regional limitation, since in principle it is an instrument of universal application.

b) The European Union's Social Security Coordination Regulations 883/2004 and 987/2009, which succeed a robust series initiated during the pre-ECSC, EURATOM and EEC era, with two regulations numbered 3 and 4 of 1959[47] . These regulations are effective for all EU member states, currently 27.

c) The 1964 European Code of Social Security of the Council of Europe, revised in 1990, ratified by 34 Council of Europe countries. It follows closely the ILO Convention 102 Minimum Standards, except that it requires ratification by a larger number of parties than the latter.

d) The Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, signed in 2007 and ratified by 12 countries in South America and the Iberian Peninsula[48] .

e) The Declaration on Strengthening Social Protection, signed in 2013 by the ten member countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)[49] .

We will not deal with other regional norms that may have served as antecedents to the five mentioned above, especially in Ibero-America, where the early presence of an Ibero-American Social Security Organisation has encouraged various attempts that have finally led to the Multilateral Convention[50] . Nor will we look at the important

---

[46] There are thirty specific Conventions, some sectoral and some early ones that have since been superseded, so we will highlight seven: 1959 (No. **130**), on medical care; 1962 (No. **118),** on equality; 1964 (**121**), occupational hazards; 1967 (**128**), disability, old age and death; 1983 (**167),** preservation of acquired rights; 1988 (**162**), unemployment; and 2000 (**191),** maternity. The Livelihood Security Recommendation, 1944 (No. 67) and the Medical Care Recommendation, 1944 (No. 69), which envisage comprehensive social security systems and the extension of coverage to all, and lay the basis for Convention No. 102 (1952), should also be cited as antecedents to the Framework Convention. Vid. LÓPEZ MORALES Germán (1996), "Aspectos teóricos del Convenio 102 y su aplicación en Iberoamérica", in Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Seminario sobre normatividad internacional de la Seguridad Social*, Mexico City, p. 48.

[47] These were followed by Regulations 1408/71 and 574/72.

[48] Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, El Salvador, Ecuador, Spain, Paraguay, Peru, Portugal, Dominican Republic and Uruguay. Missing are Mexico, Costa Rica, Venezuela.

[49] Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, and Vietnam.

[50] RIAÑO BARÓN, Gina M., and ALONSO LIGERO, María S. (2014) , "Introducción" a *Estudios de Seguridad Social. 60 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. 1954-2014,* Madrid: OISS, p. 19: "The Second Congress...took shape in 1958 in Quito with the foundations for a Multilateral Convention, which would later give rise to the Ibero-American Convention on Social Security of Quito (1978) which is the framework under which 12 bilateral Social Security Conventions are in force. In 2004, CAN Decision 583, the Andean Social Security Instrument, was approved, and the ISSO is currently advising on its regulation (...) Since 2005, the MERCOSUR Multilateral Social Security Agreement has been in force, on which the

Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU), as the wording of Article IV.34 on Social Security and Social Assistance is too generic: "ensure protection in cases such as maternity, sickness, accidents at work, dependency or old age (...), and respects the right to social and housing assistance".

At first glance, regional coordination has taken root in three continents, especially in Europe (with at least two standards) and Latin America (with one), and with the surprise of Southeast Asia, ASEAN, with another, leaving out the Near, Middle and Far East, as well as Africa and Oceania as a whole. Most countries undoubtedly have some kind of insurance organisation for social risks, and here we are only assessing their capacity to look around and try to coordinate with their neighbours, with whom they are supposed to find greater similarities.

The list of five regional standards mentioned above requires some additional comments. Specifically, that two other blocks can also be distinguished, that of inter-regional standards (with a scope greater than a region but less than global) and that of infra-regional standards (with a scope less than regional, but greater than national), although it sometimes requires some effort to distinguish them from the former.

a) The difficulty in detecting them becomes visible in the inter-regional group with regard to some of the regional standards we have just seen, if we recall how the ILO Minimum Standard is applied not only in one region, but in several regions of the world[51] . Again and again, only the European, Latin American and African countries have subscribed to the conventions on social security, while those of Asia, North America and Oceania have refrained from adopting them. This can be seen in the sixty-five ratifications of Convention 102 on minimum standards, but also in the seventeen ratifications of Convention 128 on invalidity, old age and death pensions; or in the twenty-four ratifications of Convention 121 on occupational hazards, where we note the signature of Japan; or, finally, in the sixteen ratifications of Convention 130 on medical care. These are small numbers of ratifications, which, moreover, are concentrated in the three continents mentioned above. We can thus distinguish between the ILO's universal character from the formal point of view, and its regional character - at least for social security conventions - from the point of view of application.

b) With regard to the group of infra-regional rules, we could include the Ibero-American Multilateral Convention, since by its name it includes two regions, South America and Europe, although the European region only in its Iberian fraction, as was already the case in its historical antecedents. But within this infra-regional group there are other very significant examples, in particular the social security scheme for Rhine boatmen, signed in its current version on 30 November 1979 by the six countries bordering the Rhine: Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Switzerland. Seamen working on this great river benefit from full insurance cover under an international administration governed by an administrative agreement of 1987 and

---

ISSO has also provided advice and in whose management it intervenes through the process of electronic data transmission between countries. As a culmination of all this, in 2007, in Chile, the Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security, adopted by the XVII Ibero-American Summit of Heads of State and Government, was materialized and has now been signed by 15 countries and is in full force in 9.

[51] Of the 65 ratifications of Minimum Standard Convention 102, 80 per cent are from European and Latin American countries, and only 20 per cent from the rest of the world, mainly from Africa: Cape Verde, Chad, Iraq (in 2024), Israel, Japan, Libya, Mauritania, Morocco, Niger, Congo, Senegal, Sierra Leone and Togo: ILO, *Normlex,* "Ratifications by country". If we add the ratifying African countries to the European and Ibero-American group, the ratifications of this group would reach 95 per cent.

its own managing body, the Central Commission for Navigation on the Rhine (CCNR). The insurance content is governed by the European Regulation 883/2004, and the settlement of disputes is entrusted to the Administrative Centre for Social Security for Rhine Boatmen, which has a tripartite composition similar to that of the ILO. Historically, the existence of the Central Commission dates back to 1804 and is responsible for enforcing free and smooth navigation on the great river, whose national tolls were simplified into a central one, designed to administer international management, especially in terms of navigability. Only after the Second World War did it also take over the unified management of the social security of its seafarers, and it gradually became linked to other European navigable rivers, especially the Danube, with the presence of numerous "observer states"[52] . In the same group of infra-regional rules, reference could also be made to historical examples related to the maritime customs of the Mediterranean and the North Sea, with regard to practices rooted in seafarers' contracts and conventions, and applied by the maritime consulates of their port cities, on coverage for accidents at work and care for widows[53].

Here we will only look at the main block of regional rules, for the sake of clarity.

1.3. Cultural background

Such a map of regional coordination takes us back to the origins of social security in European countries, and more specifically to Germany, where Chancellor Bismark nationalised and regulated the guild systems for the protection of workers, a complex unifying enterprise which not only guaranteed the regularity of their pensions, but also enabled the State to raise immense funds for its policies of all kinds. And even before the guilds, we can speak of institutions of the same type in Europe: the Roman rules of the master's responsibility for the misfortunes of the servant, the customs of the sea with regard to the accidents and illnesses of seamen in the Mediterranean and the North Atlantic, and those of certain mercantile corporations such as those of the Hansa, and so on. Even when social security opens up to a broader concept with the work of Beveridge and his reception of the Anglo-Danish custom of communal assistance to the local needy, the result is in Europe a composite of both types of coverage, insurance and assistance, under the primary ownership of the state. The European influence on Latin America is clear, but it is also clear in the Southeast Asian Association, which was born with a direct influence of the European model of coordination[54] .

Does religion have any influence on assistance to the needy due to social risk, one might ask, and if so we should also bear in mind that the Christian religion places at the core of its ethic the love of neighbour "as yourself". But the presence of a thriving regional connection in Southeast Asia, where, despite the Philippines, the Muslim religion is predominant, whose belief preaches almsgiving as one of the basic duties of

---

[52] Cf. WOEHRLING, Jean M. (2008), "*La Commission centrale pour la navigation du Rhin : 200 ans d'histoire,* on internet*;* WOEHRLING, Jean-Marie), SCHIRMANN, Sylvain, and LIBERA, Martial, dirs. (2015), *Commission centrale pour la navigation du Rhin, 200 ans d'histoire (1815-2015)*, Strasbourg: CCNR, passim.

[53] On the subject, see my study on "La previsión contractual en las relaciones laborales anteriores al contrato de trabajo", in ROJAS RIVERO Gloria, ed. (2013), *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Seguridad Social*, Editorial Bomarzo, chapter VII.

[54] The charter that gave birth to ASEAN in 2008 sought to create "an EU-style community" (Agence France Presse, "'Momentous' day for ASEAN as charter goes into force", 15 December 2008). As is well known, ASEAN member countries have had centuries of intense commercial and military contact with various European countries.

the good Muslim, would seem strange. Buddhism, on the other hand, is not, where the positive outlook towards others is blurred by compassion.

However, the argument that religion does or does not drive the formation of regional social protection organisations is not valid because of the existence of other factors that can disintegrate the impulses, such as different languages or traditions, or even the mere presence of large nation-states that are difficult for a regional entity to assimilate. And if it is enough to look at the "isolation" in this sense of large "Western" countries such as the United States or Australia, we can also find it in Asia with countries such as China, India or Japan, which have social security systems but are reluctant to join one of these regional organisations. In these countries, the problem of internal state migration is sometimes present, due to the changes in legislation and rights that the migrant suffers when crossing internal borders in these countries where the federal system is frequent[55] . However, India and Japan have another type of agreement with ASEAN, the free trade agreements or FTAs, which involve economic coordination. This is, after all, a difficult question to resolve if we bear in mind that within ASEAN there are also nation-states of some importance[56] .

We have seen some historical impulses for the formation of co-ordinated macro-groups, but they do not seem to be of decisive importance in their emergence, as we have also seen. The increase in trade and movement of people, modern phenomena facilitated by new technologies, have provided a decisive impetus for the need for regional standards of social protection.

2. The contents

If we have called the supranational constructions in this field of social protection regional "rules", this is because they are not uniform in nature and content, so that a generic name is appropriate for the whole. Clearly, the noun is appropriate to their nature, although some are rules in the strict sense and others are declarations of principles, international conventions or supranational codes. The diversity of formulations does not seem to be important, beyond the varying degree of application and enforceability of each, which we will see later: the main feature of these rules lies in their mere existence, in the effort and will to harmonise such a complex matter between several countries, which sometimes belong to two continents, as in the case of the Ibero-American Multilateral Convention, and in others are scattered over thousands of islands, languages and even creeds, as in the case of ASEAN. More important than the name is the functional and material content of the five groups, which varies substantially from one to another.

2.1. Rules on harmonisation, sharing and common principles.

Functionally, the regional rules under consideration are of three types:

[55] This is the case, for example, in the Indian Social Security Code 2020. Cf. for a sociological analysis KUMAR, Neeraj, *Inter-State Migration in India*, IES (OT) IEG, with 2011 data, focusing on the search for possible factors influencing it. DAS, K. C., and SAHA S. (2012), "Inter-state migration and regional disparities in India". Neena MALHOTRA and Pushpa DEVI, "Analysis of Factors Affecting Internal Migration in India", *Amity Journal of Economics* 1(2), pp. 34-51.

[56] Indonesia has a population of 276 million.

a) The *harmonisation* mechanisms seek to push national legislation towards minimum standards in terms of risk coverage, while at the same time allowing national rules to improve these standards. At first glance, they are the most ambitious objective, and consist of a lengthy set of articles in which we see the effort to achieve this standard. In their clearest aspect, that of the economic amounts of the benefits, they end up in complicated percentages with multiple variants that make their application difficult. For example, Article 72 of the European Code of Social Security (Council of Europe) specifies a common amount, consisting of a percentage of the legal minimum wage or the wage of an ordinary worker[57] . From there, Article 73 sets out a scale of minimum percentages, which are usually set for the worker without dependants at 50 per cent of the reference amount - the statutory minimum wage or the wage of an ordinary worker.

In addition to the European Code of the Council of Europe, the ILO Convention 102 (1952) on minimum social security standards also pursues the same objective and has similar percentages, although the former, with regard to the parts (contingencies) eligible for protection by each State, is more demanding in requiring ratification of a higher number of parts by the signatory States. The similarities are due to a clear inspiration of the European Code in the ILO Minimum Standards Convention, which is also visible in the monitoring procedure, thanks to quadrennial reports in the case of the European Code, addressed to the Secretary General through a "commission of European experts" who evaluate them in terms of their compliance with their commitments[58] .

The harmonisation sought by the ILO Convention and the European Code represents the greatest effort at coordination of the three methods we are analysing, both in terms of objectives and the procedure chosen, which involves two committees and the Secretary General of the Council of Europe. Unfortunately, it rests on fragile ground that is difficult to establish in order to achieve success. Firstly, the long periodicity of the obligation to report, every four years, casts doubt on the effectiveness of the international body's reaction: it lacks the power to react, as Martínez Martínez forcefully points out[59] . Secondly, from an intrinsic point of view, the calculation of the percentages on the basis of the minimum wage or the wage of an ordinary worker is subject to very fragile referents, as there are many countries that do not establish a minimum interprofessional wage, and, for its part, the wage of an ordinary worker refers to the most numerous category of workers in the metal-mechanic sector or the industrial sector with the greatest number of workers, and, within it, the professional category with the greatest number of workers[60] : a labyrinth with almost no way out. Thirdly, fragility is also detected due to the weaknesses of the reporting system in each

[57] Defined as the member of the largest category of persons protected in the relevant contingency (Art. 72.6).

[58] Art. 79 of the European Code (Council of Europe), revised in 1990. Initially the period of time foreseen was two years. The European Social Charter, for its part, has two committees, the second of which has the task of reviewing, with regard to the non-accepted parts of the Code, the level of approximation to the required standards (Part IV of the European Social Charter, incorporated by the Turin Protocol of 1991), as we shall see below. On the vicissitudes in the approval of the Charter, RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER Miguel (1978), "La Carta Social Euoepea y su puesta en práctica", *Revista de Instituciones Europeas* 5 (1), pp. 54 ff.

[59] MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica (2019), "El derecho a la Seguridad Social ante el Comité Europeo de Derechos Sociales", *Deusto Studies* 67/1, p. 268.

[60] Article 72(5) and (6) of the European Code of Social Security.

country, as they will often be driven by the interest in meeting targets at the cost of making up statistics, if they have reliable ones at their disposal[61] . Finally, mention should be made of the jurisprudence of the European Committee of Social Rights with regard to the right to social security also provided for in the European Social Charter, for which Committee a percentage such as the usual one for establishing the minimum benefit may not be sufficient to guarantee subsistence, so that insufficiency under only one of the headings is sufficient to declare the country's non-compliance with the minimum requirement (conclusions of the Committee on Bulgaria and Georgia)[62] .

Mention has just been made of the European Social Charter, a much smaller text than the European Code of Social Security[63] and aimed at all labour rights, including social security rights. Although we do not devote central attention to it, the Code has taken a step forward in the justiciability of such rights thanks to a Protocol on Collective Complaints (1995), which we will see below in section 3.2, on litigiousness.

b) Less complex in their objectives, but not in their regulation, are the two regional rules devoted to the *distribution* of obligations between the national systems covered by them. Without seeking to influence the configuration of these national systems, the two EU Social Security Coordination Regulations mentioned above, and the Ibero-American Multilateral Convention on Social Security and its implementing protocol, set out the obligations of the States involved in granting insurance rights to migrants and displaced persons, defining the contingencies covered and the authorities responsible. In essence, this coordination establishes a framework of "competences" between the countries involved in the recognition of rights for migrants, displaced persons and cross-border workers, sometimes of great complexity, as in the case of cross-border occupational accidents.

An advance enshrined in this group consists of the joint computation of contributions from two or more countries in which one has worked, the aggregation of periods, perhaps the star mechanism of the international Social Security rules, as it allows, thanks to this aggregation, the possibility of achieving benefits with long periods of accreditation, such as retirement benefits, which in many cases would not reach the necessary accreditation if the computations were kept separate[64] . The aggregation of periods is also allowed in the Ibero-American Convention for the coordination of contributions to the public insurance scheme in one country and contributions to a private scheme in another, when they are insufficient in themselves to provide pensions (Art. 16).

There is another type of concurrence of rules which, unlike the previous one, we could call conflicting. We are now talking about an alternative solution, or in other words, about which of these concurrent instruments should prevail, an issue neglected in the previous group of rules on minimums, more focused on the details of the percentages. The issue is clearly raised in the case of the Ibero-American Multilateral

---

[61] In this regard, OJEDA AVILÉS Antonio (2009), "La convergencia europea en materia de Seguridad Social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas", *Revista del Ministerio de Trabajo y Emigración*, 84, pp. 15 ff; JIMENA QUESADA, Luis (2012), "Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales 2012", *European Journal of Fundamental Rights* 20/2, p. 364; MARTÍNEZ MARTINEZ, Verónica (2019), "El derecho a la Seguridad Social", cit.

[62] MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica, "El derecho a la seguridad social", op. cit.

[63] Four Parts, with a Second part of rights recognised by 31 articles and where several of them refer to Social Security, Social Services and Social Assistance.

[64] Arts. 5 and 13, Ibero-American Multilateral Convention.

Convention, which pronounces itself in favour of the application of the principle of the most favourable rule for the "beneficiary" in the case of concurrence with other bilateral or multilateral social security agreements (art. 8), which reach, for example, the number of eight bilateral agreements with countries of the same region in the case of Spain. These are international agreements, and there are no references in this Ibero-American agreement, or in any other, to possible conflicts with internal regulations, whether legal or collective, in this respect. There are also references in the European Regulations to the issue of concurrence, again with the international bilateral conventions signed on the matter by each Member State, which are also resolved by the principle of the most favourable rule[65] .

c) Common standards of principle. A third group of countries is represented only by the *Declaration on Strengthening Social Protection* of ASEAN, the ten Southeast Asian countries, in 2013. A Southeast Asian Association built on three normative pillars, one of which is socio-cultural, and which, following the Cha-am Hua Hin Declaration of 2009, recognised the role of social protection in enhancing the well-being of its constituent peoples. The Declaration on Strengthening Social Protection is made up of two blocks, one of Principles and the other of Strategies and Mechanisms.

One wonders why a declaration of principles and policies in a subject as beaten up as social security is necessary. In fact, other texts just analysed also have a section on principles, which are then articulated into concrete rights in a later part. Here, however, there is a second reason: if we look at the concept of social protection, we find a broader vision of the subject, which leads us to link up with an increasingly clear idea in the phenomenon of globalisation: Social Security, the set of contributory benefits or compulsory insurance put in place by Birmark, no longer seems to be the primary objective of social policies, its spearhead, but at most a part of them, while non-contributory and welfare benefits, what we call Social Assistance, are gaining momentum, due to phenomena such as the increase in self-employment, informal work, the financial weakness of many countries to cope with general coverage, and the abandonment by a multitude of obliged parties of their contribution duties.

Thus, ILO data on the Philippines is compelling: social insurance covers about 34% of the population, with very limited access for informal economy workers and indigenous peoples. Many eligible persons do not contribute to the SSS and GSIS and will not receive pensions upon retirement. Despite high population growth and high unemployment, there is no unemployment insurance. The PhilHealth health benefits package excludes preventive care (outpatient benefits and physical check-ups), resulting in significant out-of-pocket health costs. The social protection system suffers from high fragmentation, lack of coordination between agencies and inefficient targeting mechanisms. Monitoring and evaluation systems require unification to achieve economies of scale[66] .

---

[65] Articles 8 and 9 of Regulation 883/2004. The issue of jurisdiction is different with regard to the competent law and jurisdiction for employment contracts, which is dealt with in detail in the Rome I and Brussels I Regulations.

[66] ILO, *Social Protection in Asia: Philippines Social Security System*, 2015, p. 1. Also, GONZÁLEZ E.T. and MANSAN R.G. (2002), *Social Protection in Philippines*, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 171 ff.; ORBETA A.C. (2011), "Social Protection in Philippines: Current State and Challenges", *Philippines Institute for Development Studies, Discussion Paper Series 2011-02.*

Let us return to the ASEAN Declaration. This appears to be the weakest of the documents analysed, as it does not set out norms, but *principles and policies for action* promoted by the ASEAN Council of Ministers of Welfare and Social Development, "recognising the various national coordination mechanisms of member countries" (point 20). The measures envisaged are wide-ranging, covering social security as well as social assistance and services, with a horizon of progressive realisation and adaptation to economic and social changes (point 10), including the extension of social insurance to the informal sector (point 12), and accelerated progress towards universal health coverage (point 17). Social protection is referred to throughout as a broad concept which includes a wide range of social protection formulas.

One point to note is the concern for the informal sector, something that is also seen in Latin America and probably in Africa. For example, the official magazine *The ASEAN - Social Protection for All* discusses the issue on several occasions, examining the measures taken against this social group to extend protection to them, given that they account for 80 percent of the region's workforce, a total of 244 million people[67] . The informal sector is perhaps the Achilles heel of the region, as all member states have social security laws, but the coverage of the population seems to be uneven. The Covid pandemic has brought to light the large number of people without health coverage in some of the member states, as indicated by a study by the Indonesian Ministry of Health on the coverage rates of each state[68] .

Note that none of the ASEAN member countries have ratified the ILO Convention as a minimum standard, so they are not subject to the commonly known typology or systematic structure of contingencies. Hence, a certain deviation from the conceptual standards is to be expected, and their social protection institutions differ on more than one point from the *status quaestionis.*

2.2. Material classification.

From a material point of view, in terms of the coverage provided, a first perspective differentiates between the rules that cover social protection, those that cover social security, and those that only cover some of the contingencies. This is a very significant variant for understanding the depth of protection, but it is difficult to compare if we consider, for example, the versatility of social protection, which in some countries goes as far as housing and household measures, but in exchange for omitting some insurance contingencies.

Under the material horizon, then, we find that the groups dedicated to minimums and coordination are limited to public insurance and the institutionalised contingencies protected by it, which in some cases are gradually increasing, for example in the European Union Regulations with respect to pre-retirement benefits. However, we have seen how the Ibero-American Multilateral Convention leaves out two important blocks

---

[67] AGBISIT Joanne B. (2020), "A Look at Long-term Solutions Studies on Informal Employment Reveal Progress, Gaps, and Future Directions", *The Asean* (Jakarta) 3, p. 35.

[68] PRIMADI, Oscar, Secretary General, Ministry of Health (2020), "Universal Health Care in ASEAN", *The Asean* magazine, n. 3, p. 12: Insurance coverage in Brunei in 2019, 100 %; in Cambodia, 24 %; in Indonesia, 84 %; in Laos, 94 %; in Malaysia, 100 %; in Myanmar, 2 %; in the Philippines, 78 %; in Singapore, 93 %; in Thailand, 100 %; in Vietnam, 89 %. If we compare the coverage of the Philippines with the 34% coverage given above in the ILO report on the Philippines, the discrepancy may derive from the formula of resting on country reports possibly adopted by ASEAN, where a very optimistic view of one's own situation is common.

of contingencies, health and temporary contingencies - including unemployment, temporary disability and family - and is very precise in stating that it will not apply either to non-contributory schemes, or to social assistance, or to benefit schemes for victims of war or its consequences (art. 3.4). On the other hand, the third group's elastic and possibilist vision envisages a social protection that covers any contingency due to social risks, and which is combated with measures of any kind (ASEAN Declaration, point 12).

There are various formulas in the Norms to alleviate the cost of States' insurance coverage. The first of these consists in the possibility of not ratifying the relevant Standard in their region, where such incorporation is not mandatory. Typically on the voluntary side are the ILO Minimum Standards Convention, the European Social Security Code (Council of Europe), and the Ibero-American Multilateral Convention, while on the cogent side are the two European Union Regulations on Social Security Coordination, and also the ASEAN Declaration on Social Protection. Thus, for example, the European Code has been ratified by 34 member countries of the Council of Europe, while 19 others have not. On the other hand, the formula of directly excluding some branches of coverage, as we have seen in the Ibero-American Convention, has another equivalent formulation in those other Standards that allow the ratification of only some branches, but not all, as we see in the ILO Minimum Standards Convention or in the European Code of Social Security.

In view of the three groups of regional rules and their differences, it is questionable whether one type could be combined with the other. There is nothing to prevent such a combination, although it seems difficult to mix coordination rules with minimum mechanisms. On the other hand, the introduction of principles or bases in these two groups, or their contents in the third, would be conceivable. And of course there is a whole arsenal of neutral contents, the "common provisions", such as those of administration and management or those of judicial or extrajudicial control of conflicts, which can be introduced indistinctly. However, each regional standard deploys different management and control systems, as we shall see below. The latter seems resistant to the introduction of private dispute settlement systems, since only in the case of the Multilateral Convention do we find their unambiguous admission, albeit very specifically referring to the arbitration of disputes between the States parties (Art. 28).

3. Administration and contentious application of the Coordination Rules.

3.1. Administration.

There are no major references to an important issue in the chapter on the management of insurance systems, that of the distinction or complementarity between public and private - voluntary capitalisation systems - nor is there any mention of the different levels of public administration, given that some social protection and social security benefits, such as family, unemployment and health benefits, require grassroots management at local level, while others require more centralised, state or, at most, autonomous community management, such as pensions[69] . This is an issue that produces strong tension between some Autonomous Communities and the Spanish

[69] Although it is not part of any regional grouping, the Indian Code of Social Security 36/2020 proclaims the central government as "appropriate government" for the so-called Central PSUs to the central government of the country, as well as for specific sectors of railways, mines, telecom and banking, and the "controlled industries" (art. 1.2.3).

State, for example, and which admits a diversity of solutions. The fact that the rights claimed arise at an international level may be an argument in favour of centralising the management response, but not the general justification for these cases, if we take into account the content of some of them and the social condition of the holders. After all, decentralisation will allow for greater proximity in management, even if this is resolved by the competent national or international body.

These omissions aside, the administration or management of insurance rights is carried out in different ways in each regional group, although there are several somewhat unifying connections between them, as follows:

Firstly, the connection between the Council of Europe's European Social Security Code and the ILO Convention 102 Minimum Standards continues the similarity already seen in the amounts (percentages) of the latter, now with regard to the administration of benefits, although the ILO refers the management of Convention 102 to its Governing Body, while the Council of Europe proposes the presence of a *governmental Committee* for the European Social Charter. This governmental Committee has a tripartite configuration[70] , and analyses the compliance or otherwise of the Member States with the rights of the Code, and in particular with social security, and may propose to the Committee of Ministers of the Council of Europe that it address a recommendation to the non-compliant country. Follow-up results from *soft* or non-decisional management in both cases.

This governmental Committee of the European Code is also similar to the *Administrative Commission* on Social Security, set up in the European Union for the two Regulations on the subject, with functions that are not management functions as such, but rather functions of information on and interpretation of the European insurance rules, as seen from the national positions[71] .

The Ibero-American Multilateral Convention, for its part, has an *Administrative Technical Committee* for administrative and interpretation matters, made up of one representative from each State Party, and seeks above all to establish the uniform application of the Convention (Art. 24).

With regard to disputes between parties on specific issues, the ILO has a *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (CEACR), competent for disputes relating to all Conventions except those on freedom of association, with independent members who are usually slow to act, where peaceful settlement is sought rather than a declaratory sanction for non-observance. The functioning is based on the submission of annual reports by the States bound to apply the respective standards.

The members of that ILO Committee of Experts enjoyed for some time an additional role, as they were also called upon by the Council of Europe to supervise similar reports on the European Code of Social Security[72] . The revision of this Code in

---

[70] Five-member, with representatives of the European Trade Union Confederation (ETUC), Business Europe (formerly UNICE), and the International Organisation of Employers (IOE).

[71] There is also the Steering Committee of the Regional Social Security Programme for South East Europe (IPA Joint Programme), jointly run by the Council of Europe and the European Union, and made up of representatives of the "beneficiary states": Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo under UN Resolution 1244, Montenegro, Serbia, Macedonia, and Turkey.

[72] "This rare example of partnership between international bodies saves economic resources and experts' time, given the similarity between the 1964 Code and ILO Convention 102": OTTING, Albrecht. "History,

1990 has, however, established a European Commission of independent experts for such work, thus moving away from its ILO precedent and imbuing it with more European flair[73] . It should be remembered that we are talking about the monitoring of the periodic reports sent by the obliged states. It will be the Committee of Ministers of the Council of Europe, acting by a two-thirds majority, which will decide on the basis of the report whether the country in question is failing to fulfil its commitments, and may invite it to take the measures it deems necessary, something "very gentle" but effective, in Otting's opinion[74] .

This is not the end of the original aspects of the Council of Europe's European Code. For individual complaints outside the reports of the obliged states - and now especially for collective complaints by accredited subjects of this nature - there is a European Court of Human Rights that rules on infringements of the right to social security, albeit under the prism of another Council of Europe instrument, the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which focuses on the proclamation of civil and political rights that may also affect social rights in certain cases. However, Article 12, where it is proclaimed as a right, refers to a minimum content in accordance with the European Code[75] , and therefore in a way defends the objective set by the latter, the harmonisation of minimum content. So far, we have to accept the divergent tendencies that had been detected in both European regional rules, and whose respective courts had made explicit with certain clarity, as Ewing and Hendy had so masterfully pointed out in his study on the "history of the two cities", in reference to Luxembourg and Strasbourg, where both judicial bodies are based[76]. The centripetal tendency seems to have diminished, but not abated, following the application for accession to the Social Charter by the European Union, whose application has been received with some uncertainty as it is a union of states, not a state.

Finally, the ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection rests on the management of the competent administrative agencies of each member state, as its implementation is the primary responsibility of member states (Principle 5), but requires cross-cutting coordination of governments, the private sector, development partners, civil society, service providers, and others (Principle 6), as well as families and communities. Regional coordination is entrusted to the Committee of Ministers of Social Welfare and Development (AMMSWD), supported by the Senior Officials' Commission on Social Welfare and Development (SOMSWD).

3.2. Litigiousness.

development and importance of the European Code of Social Security", in ILO-IOSH, *Seminar on International Social Security Standards*, cit. p.101.

[73] OTTING, *op. cit.*

[74] OTTING Albrecht, *op. cit.,* p. 102.

[75] Art. 12, European Social Charter: "In order to guarantee the effective exercise of the right to social security, the Parties undertake: 1. to establish or maintain a social security system; 2. to maintain the social security system at a satisfactory level, at least equivalent to that required for ratification of the European Code of Social Security (...)".

[76] EWING, K. D. & HENDY John, Q. C. (2010), "The dramatic implications of Demir and Baykara", *Industrial Law Journal* 39, 1, pp. 2-51. For CARRIL VÁZQUEZ, Xosé J. (2023), "Los golpes bajos de la Unión Europea a la Carta Social Europea", *Lex Social* 13/2, p. 1, the European Union would even have behaved disloyally in its struggle with the Council of Europe.

With regard to contentious application, the ILO does not have a judicial body for the application of its Conventions, nor does the ASEAN Declaration: it is the national courts of each signatory country, usually very reluctant to assume international jurisdiction, that will admit claims based on these instruments.

With regard to the two European Union Regulations on the coordination of social security, the competence to resolve conflicts corresponds to the national courts of the country competent in the matter, courts that can raise before the Court of Justice (CJEU) their doubts about deviations of national laws from the Regulations, by means of the so-called preliminary ruling question, whereby this European body hears numerous conflicts and has created an exceptionally dense and qualified jurisprudence. Always at the request of a national judicial body, as indicated above[77] .

Of less importance in the area of Social Protection are the two Council of Europe bodies with competence in Social Security, on the one hand the European Committee of Social Rights, which focuses especially on the civil and political rights recognised by the European Convention on Human Rights, but also, indirectly, on social rights, which is why it settles some cases in this area. In Gómez Heredero's opinion, there is a certain tendency to extend the protection of this right, despite the broad scope recognised by the signatory States, and in the first place, contributory benefits or compulsory insurance have been recognised, and later on, other concepts have been included[78] . Also in the Council of Europe, two other bodies, the European Committee of Social Rights and the Committee of Independent Experts for the non-ratified parties, are responsible for monitoring the application of the European Social Charter and its articles on social security, although the supervisory function is carried out by scrutinising the four-yearly reports of the ratifying countries, with minimal results[79] . The implementation of the collective complaints procedure of accredited collective subjects may influence a change of trend, if it is ratified by a significant number of countries.

The Ibero-American Multilateral Convention is clearer, referring to national courts and containing in Article 9 a rule on the law applicable to each case, which will be that of the State Party in whose territory they carry out an activity, whether dependent or not, that gives rise to their inclusion in the scope of application of that law, although special rules are indicated in Article 10. On the other hand, the States parties to a conflict are urged to resolve disputes through negotiation, as mentioned above, and in the event of unsuccessful negotiation, the claim by one of the States involved to request

[77] There are three other types of appeal, of course, as well as the General Court, until 2009 known as the Court of First Instance, which is mainly dedicated to appeals on economic disputes. Of the other appeals of the EU Court of Justice proper, the most important is the action for failure to fulfil an obligation, which can be brought by the European Commission or another Member State against the State alleged to have failed to fulfil its obligations. Actions for annulment, against acts of the EU itself. And actions for failure to act by an EU body, brought against the EU by a Member State or other bodies.

[78] GÓMEZ HEREDERO Ana (2007), *La seguridad social como derecho humano. La protección ofrecida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos,* Strasbourg: Council of Europe, p. 65. The book cites violations of several articles of the ECHR: thus, cases of infringement of the right to a fair trial (pp. 9 ff.), the obligation of states to comply with ECtHR judgments (pp. 50 ff.), etc.

[79] The Committee of Independent Experts for unratified parts of the Code has a somewhat peculiar function: to detect whether the legislative status of a country allows it to ratify more parts than those already signed. In this sense OTTING, *op. cit.,* p. 101: "This is done to prevent countries, either through inertia or inadvertence, from failing to report when the evolution of their systems already allows them to make further commitments". [79].

arbitration, which is ultimately designated by the Ibero-American General Secretariat (Art. 28).

3.3. Inter-regional conflicts of competence.

Although it seems strange at first sight that such rare normative instruments could collide today, the fact that they are mostly concentrated in two regions of the world makes such a prediction quite plausible. An example of this is the somewhat stormy relationship between the two EU regulations, the Social Charter and the Council of Europe's Social Security Convention, and ILO Convention 102. But there is also something similar between all these instruments and also the Latin American Multilateral Convention, ratified by two European countries. A multitude of workers will be confronted with complex conflicts of jurisdiction and applicable law.

As is well known, the issue has two opposing sides, since both positive and negative conflicts of jurisdiction can be found, mainly between national courts that are called upon to intervene or, conversely, to acquiesce in a case. Then there are the "internal" conflicts between competent administrations and their councils and ad hoc committees, which are resolved more informally, in the manner described above. The European judge(s) will have to decide on their competence to decide in accordance with European rules, in which case they have it in their power to go to the European Court of Justice to see whether or not to apply the regulations in that area. And if the worker has completed qualifying or insurance periods in America, in a country linked to the Ibero-American Convention, And if the worker has completed qualifying or insurance periods in the Americas, in a country linked to the Ibero-American Convention, the competent judges will decide whether or not the periods are added together and whether they will apply the rule of what is most favourable to the petitioner in that stretch, combined with the rules of judicial competence.