

CASO ZIELINSKI Y PRADAL Y GONZÁLEZ Y OTROS CONTRA FRANCIA

Artículo 6.1 (Duración del proceso) Sentencia de 28 de octubre de 1999

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 28 de octubre de 1999 en el caso arriba mencionado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara, por unanimidad, que ha habido violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 41 del Convenio, el Tribunal concede a los demandantes ciertas cantidades en concepto de perjuicio material y de daño moral, así como en concepto de gastos y costas judiciales.

1. HECHOS

El caso tiene por objeto once demandas presentadas por ciudadanos franceses: por una parte, Benoit Zielinski y Patrick Pradal, nacidos respectivamente en 1954 y 1955, y, por otra, Jeanine González, Martine Mary, Anita Delaquerrière, Guy Schreiber, Monique Kern, Pascal Gontier, Nicole Schreiber, Josiane Memeteau y Claude Cossuta, nacidos respectivamente en 1956, 1953, 1955, 1948, 1949, 1957, 1950, 1954 y 1957. Los demandantes residen en Francia y son empleados en un organismo de la Seguridad Social en Alsacia-Moselle.

El 28 de marzo de 1953, los representantes de las cajas de la Seguridad Social de la región de Estrasburgo firmaron un protocolo de acuerdo con los representantes de los sindicatos. Este protocolo establecía un «subsidio para dificultades especiales» (*indemnité de difficultés particulières* - «IDP»). La aplicación de este protocolo dio lugar a controversias y al inicio de procedimientos judiciales por parte de varios miembros de las cajas de la Seguridad Social afectadas, recurriendo igualmente los demandantes ante la jurisdicción laboral.

Mediante sentencias de 2 de julio de 1991, la Magistratura de Trabajo de Colmar estimó la demanda de la señora González y otros. La Caja Primaria de Seguros de Enfermedad de Colmar y el director de Casos Sanitarios y Sociales interpusieron recurso de apelación.

Mediante sentencias de 4 de diciembre de 1991 y de 21 de octubre de 1992, la Magistratura de Trabajo de Metz estimó las demandas de los señores Zielinski y Pradal, sentencias que fueron confirmadas por las sentencias de 19 de abril y de 20 de abril de 1993 del Tribunal de Apelación de Metz. El prefecto y el director de Casos Sanitarios y Sociales interpusieron recurso de casación.

Paralelamente, los procedimientos iniciados por los otros agentes de las Cajas del Seguro de Enfermedad afectadas por el acuerdo de 1953 dieron lugar a una sentencia del Tribunal de Casación, seguida de una sentencia del Tribunal de Apelación de Besançon, resolviendo sobre la remisión del Tribunal de Casación de 13 de octubre de 1993. Esta sentencia establecía un modo de cálculo favorable a los demandantes. Mediante una disposición adicional de la Ley número 94-43, de 18 de enero de 1994 (art. 85), el Parlamento aprobó el importe de la IDP defendido por el representante del Estado y las Cajas del Seguro de Enfermedad ante los tribunales y además con efecto retroactivo. El Consejo Constitucional declaró la disposición litigiosa conforme a la Constitución en una decisión de 13 de enero de 1994.

El Tribunal de Casación anuló las sentencias del Tribunal de Apelación de Metz dictadas a favor de los señores Zielinski y Pradal basándose en los términos de la nueva ley. El Tribunal

de Apelación de Colmar se basó igualmente en esta ley para revocar las sentencias favorables a la señora González y otros.

2. PROCEDIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL

La demanda de los señores Zielinski y Pradal fue presentada ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos el 5 de julio de 1994. Tras declarar la demanda admisible, la Comisión adoptó, el 9 de septiembre de 1997, un informe en el que se formulaba la opinión de que había habido violación del artículo 6.1 del Convenio y que no procedía examinar el caso desde la perspectiva del artículo 13 (unanimidad). La Comisión elevó el caso ante el Tribunal el 29 de octubre de 1997. El Gobierno de la República francesa elevó igualmente el caso ante el Tribunal.

Las demandas de la señora González y de los otros ocho demandantes fueron presentadas ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos el 19 de agosto y el 9 de septiembre de 1996. Tras declarar las demandas admisibles, la Comisión adoptó, el 21 de octubre de 1998, un informe en el que se formulaba la opinión de que había habido violación del artículo 6.1 del Convenio y que no procedía examinar el caso desde la perspectiva del artículo 13 (unanimidad). La Comisión elevó el caso ante el Tribunal el 9 de diciembre de 1998.

De conformidad con las disposiciones transitorias del Protocolo número 11 del Convenio, el caso fue remitido a la Gran Sala del nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la fecha de entrada en vigor del Protocolo, el 1 de noviembre de 1998 .

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Quejas

Los demandantes denuncian que la intervención del Estado en un litigio que les afectaba, por medio de una ley con efecto retroactivo (art. 85 de la Ley núm. 94-43, de 18 de enero de 1994), ha vulnerado el principio de igualdad de armas y quebrado la equidad del proceso. Con excepción de los señores Zielinski y Pradal, se quejan igualmente de la duración del procedimiento. Los demandantes fundan sus imputaciones en los artículos 6.1 y 13 del Convenio.

II. Decisión del Tribunal

1. *Artículo 6.1 del Convenio*

a) *Equidad del procedimiento*

El Tribunal no puede ignorar el efecto producido por el contenido del artículo 85 de la Ley número 94-43, de 18 de enero de 1994, considerado conjuntamente con el método y el momento de su promulgación. En primer lugar, aunque el artículo 85 excluye expresamente de su ámbito de aplicación las decisiones judiciales definitivas, fija definitivamente los términos de la disputa sometida a los tribunales ordinarios y ello de manera retroactiva y «sin perjuicio de cualesquiera estipulaciones colectivas e individuales contrarias en vigor en la fecha de la promulgación de la presente ley». En segundo lugar, el artículo 85 está incluido en una ley «relativa a la salud pública y a la protección social». La iniciativa de modificar la IDP se

tomó durante los debates parlamentarios, poco después del pronunciamiento, el 13 de octubre de 1993, de la sentencia del Tribunal de Apelación de Besançon. Por último, el artículo 85 adoptó simple y llanamente la postura defendida por el Estado en el marco de los procedimientos pendientes.

El Tribunal señala que la jurisprudencia de los tribunales del fondo era mayoritariamente favorable a los demandantes. Ciertamente, el Tribunal constata que si bien el Tribunal de Apelación de Metz se había pronunciado totalmente a favor de los empleados de las Cajas del Seguro de Enfermedad en cuestión, el Tribunal de Apelación de Colmar, a diferencia de la Magistratura de Trabajo de Colmar, había rechazado sus demandas. No obstante, conviene hacer hincapié sobre la función particular del Tribunal de Apelación de Besançon, la jurisdicción *ad hoc* a la que el Tribunal de Casación remitió las causas para que se enjuiciaran de nuevo tras las casaciones de 22 de abril de 1992. El Tribunal de Apelación de Besançon fue designado para resolver el litigio, en particular las cuestiones «de hecho», dentro del marco jurídico previamente establecido por el propio Tribunal de Casación. Ahora bien, el Tribunal de Apelación de Besançon, circunscribiéndose al marco de deliberación trazado por el Tribunal de Casación en sus sentencias de casación de 22 de abril de 1992, apreció una ausencia de uso y rechazó el modo de cálculo defendido por el Estado, fijando un nuevo índice de referencia y estimando la demanda subsidiaria de ciertos empleados de las Cajas concernidas, resolvió que la IDP debía calcularse sobre la base del 6,1055 por 100 del salario mínimo. Este porcentaje correspondía al importe de la IDP calculada sobre doce puntos a 1 de enero de 1953. Esta decisión judicial, que aclaraba las cuestiones respetando el marco fijado el 22 de abril de 1992 por el Tribunal de Casación, era favorable a los demandantes puesto que equivalía a duplicar el importe de la prestación efectivamente abonada por las Cajas y confería el derecho a percibir los atrasos correspondientes a la diferencia con las prestaciones abonadas a lo largo de varios años.

El Tribunal no comprende, a la vista de los hechos del caso, por qué motivo las discrepancias en la jurisprudencia requerían la intervención del legislativo durante la litispendencia. El Tribunal considera que tales divergencias constituyen, por naturaleza, una consecuencia inherente de todo sistema judicial que, como el modelo francés, se base en un conjunto de tribunales de primera instancia y de apelación que tiene competencia en el ámbito territorial bajo jurisdicción suya. Al ser precisamente la función del Tribunal de Casación resolver los conflictos entre las decisiones de los tribunales inferiores, es imposible prejuzgar cuál habría sido su decisión, en presencia de estas decisiones contradictorias, sin la intervención de la ley litigiosa.

En opinión del Tribunal, las circunstancias del caso no permiten afirmar que la intervención del legislador era previsible, como tampoco puede apoyar la tesis de una intención inicial pervertida, al tratarse de un litigio sobre la aplicación de un acuerdo negociado y aprobado, en el marco de un procedimiento reglamentado, por los interlocutores sociales.

El Tribunal estima que el riesgo financiero denunciado por el Gobierno y expresamente señalado por el Consejo Constitucional en la motivación de su decisión no puede permitir, en sí mismo, que el legislador sustituya tanto a las partes del convenio colectivo como a los Jueces, para resolver el litigio.

La adopción del artículo 85 resolvió en realidad el fondo del litigio. Su aplicación por los tribunales internos, sobre todo por el Tribunal de Casación en sus sentencias de 2 de marzo de 1995, hacía inútil la continuación de los procedimientos.

A la vista de lo anterior, el Tribunal estima igualmente que es irrelevante hacer una distinción entre los demandantes, según hubieran sido o no beneficiarios de una decisión definitiva sobre

el fondo.

Respecto al argumento del Gobierno de que no se trataba de un litigio que enfrentara a los demandantes y al Estado, es forzoso constatar que la intervención del legislador en el presente caso tuvo lugar en un momento en el que unos procedimientos judiciales en los que era parte el Estado se encontraban pendientes.

Por consiguiente, ha habido violación del artículo 6.1 del Convenio en lo que respecta al derecho a un proceso equitativo.

b) Duración del procedimiento

El Tribunal estima que el objeto del litigio sometido a los tribunales internos era indudablemente complejo, como prueba la conclusión del Tribunal de Casación en las sentencias de 22 de abril de 1992 de que el índice de referencia había desaparecido. El Tribunal no aprecia ningún elemento que sugiera que los demandantes fueran los responsables de la prolongación del procedimiento. En particular, el Tribunal observa que la fecha de presentación de las conclusiones en segunda instancia de los demandantes no tuvo incidencia alguna en la fijación del procedimiento por el Tribunal de Apelación de Colmar.

El Tribunal constata que el procedimiento duró tres años, ocho meses y ocho días ante el Tribunal de Apelación de Colmar. No obstante, aunque las apelaciones fueron presentadas el 10 de septiembre de 1991, el Tribunal de Apelación de Colmar no señaló fecha para la vista hasta el 12 de julio de 1994, es decir, casi tres años después. El Tribunal estima que no se ha aportado ninguna explicación convincente de este retraso. En particular, observa que el Tribunal de Apelación de Colmar ya se había pronunciado sobre la cuestión de la IDP en sus sentencias de 23 de septiembre de 1993, esto es, más de dos años después de la interposición de las apelaciones en este caso. Por lo demás, la sentencia del Tribunal de Apelación fue pronunciada el 18 de mayo de 1995, a saber, casi un año y medio después de la promulgación de la Ley de 18 de enero de 1994.

A la vista del conjunto de elementos recabados, el Tribunal estima que se excedió el «plazo razonable» cuyo respeto exige el artículo 6.1.

Por consiguiente, ha habido violación del artículo 6.1 en cuanto a la duración del procedimiento.

2. Artículo 13 del Convenio

Habida cuenta de la constatación que figura en el párrafo anterior, el Tribunal estima que no es necesario resolver sobre la imputación en cuestión.

3. Artículo 41 del Convenio

El Tribunal señala que la única razón a considerar para la concesión de una satisfacción equitativa en el presente caso es el hecho de que los demandantes no pudieron disfrutar de las garantías del artículo 6, incluyendo la que se refiere a la duración del procedimiento para las señoras González, Mary y Delaquerrière, el señor Schreiber, la señora Kern, el señor Gontier, las señoras Schreiber y Memeteau y el señor Cossuta. En cuanto a la equidad de los procedimientos, el Tribunal no puede, ciertamente, especular sobre cuál habría sido el resultado del proceso en el caso contrario, pero no considera irracional pensar que los interesados han sufrido una pérdida de oportunidades reales. A esto hay que añadir un daño moral para cuya reparación no bastan las constataciones de violación que figuran en la

presente sentencia, salvo con respecto a los señores Zielinski y Pradal que no formularon petición alguna en dicho concepto. Resolviendo en equidad, como exige el artículo 41, el Tribunal concede 47.000 francos franceses (FRF) al señor Zielinski y al señor Pradal, así como 80.000 FRF a cada uno de los restantes demandantes, en todos conceptos de daños y perjuicios.

El Tribunal señala que los señores Zielinski y Pradal estuvieron representados por el mismo abogado durante todo el procedimiento ante la Comisión y el Tribunal, mientras que los otros nueve demandantes no recurrieron a los servicios del mismo abogado hasta la acumulación de las demandas ordenada por la Gran Sala. En consecuencia, y basándose en los elementos de que dispone, el Tribunal, resolviendo en equidad, concede 30.000 FRF al señor Zielinski, así como al señor Pradal por el procedimiento ante la Comisión y el Tribunal, y 4.000 FRF a cada uno de los otros nueve demandantes. Un juez expresó una opinión concordante cuyo texto figura adjunto a la sentencia.