

LA SUPERVISIÓN DE LAS ELECCIONES
A LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA

Pablo Fernández de Casadevante Mayordomo

*Profesor Contratado Doctor acreditado en Derecho Constitucional,
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
pablo.fernandezdecasadevante@urjc.es*

Recibido: 10-02-2016
Aceptado: 01-04-2016

SUMARIO

1. Introducción.

2. El control de las elecciones a la Asamblea Nacional.

2.1. Hasta la finalización de la jornada de la votación.

2.1.1. La Administración electoral.

2.1.2. La supervisión jurisdiccional.

2.2. Control a posteriori.

2.2.1. La Administración electoral tras la celebración de los comicios.

2.2.2. El control constitucional.

3. Conclusiones.

4. Bibliografía.

1. Introducción.

La V República francesa ha optado por el establecimiento de un sistema bicameralista imperfecto en el que la Asamblea Nacional ostenta el papel preponderante, tanto en la labor de control al Gobierno que ejerce el Parlamento, como en lo referente al proceso legislativo. Y es que la Cámara baja es la única que interviene en la votación de la moción de censura, a la vez que cuenta con la última palabra en la elaboración de las leyes¹. Además, ejerce de forma exclusiva la tarea de elegir al Presidente del Gobierno, normalmente tras la celebración de elecciones cada cinco años. Es una Cámara que cuenta con 577 diputados elegidos por sufragio universal directo², requiriéndose mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta, o la mayoría relativa en la segunda³.

Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe duda de la importancia que reviste el hecho de verificar que el proceso de elección de los diputados se lleve cabo de acuerdo con criterios de transparencia, igualdad y objetividad. Pues bien, siendo precisamente ese el tema del presente trabajo, lo primero que cabe poner de manifiesto al respecto es la complejidad del modelo de control electoral instaurado en Francia, al haberse atribuido tal tarea a un número difuso de organismos. Y en tal sentido, pese a que cabría contemplar la posibilidad de introducir alguna mejora en el sistema, es justo apuntar que la confianza existente en el correcto funcionamiento del mismo por parte de todos los agentes intervinientes en los comicios es un hecho⁴.

1 En el caso de las leyes constitucionales, han de ser adoptadas por ambas Cámaras y, posteriormente, por el conjunto de diputados y senadores reunidos en Congreso, por una mayoría de tres quintas partes de los votos emitidos.

2 Cada diputado es elegido dentro de una circunscripción, habiendo tantas como asientos en la Asamblea Nacional.

3 Más sobre el Parlamento francés, en <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/> y <http://www.senat.fr/Ing/es/>; y sobre las elecciones a la Asamblea Nacional, en ESPLUGAS, P., EUZET, C., MOUTON, S., y VIGUIER, J., en *Droit constitutionnel*, Ellipses, París, 2006, pp. 244 a 246

4 OSCE, France, Presidential Election 22 April and 6 May 2012. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 20-22 February 2012, consultado el 10 de febrero de 2015, edición digital, <http://www.osce.org/odihr/elections/89000>, pp. 3 y 4; y OSCE, Republic of France, Parliamentary Elections 10 and 17 June 2012. OSCE/ODIHR Elections Assessment Mission Final Report, consultado el 10 de febrero de 2015, edición digital, <http://www.osce.org/odihr/elections/93621>, p. 1. Sobre las irregularidades acaecidas en este ámbito antes de la entrada en vigor de la Constitución francesa en 1958, véase OROZCO-HENRÍQUEZ, J., (dir.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, pp. 64 y 65.

2. El control de las elecciones a la Asamblea Nacional.

2.1. Hasta la finalización de la jornada de la votación⁵

En cuanto a la organización de los comicios, se trata de una labor encomendada al Gobierno, y más concretamente al Ministerio del Interior, que se encarga de transmitir a las prefecturas instrucciones sobre cuestiones legales y organizativas. A su vez, éstas se encargan de todo lo relativo al registro de candidatos, así como al recuento de votos y la transmisión de los resultados a dicho Ministerio⁶. Pues bien, para lograr llevar a cabo dichas tareas con más eficacia, cada prefecto cuenta, a su vez, con una serie de comisiones administrativas encargadas de la supervisión del proceso electoral a nivel departamental o de circunscripción⁷.

2.1.1. La Administración electoral

a. Las comisiones relativas a las listas electorales.

A este respecto, el artículo L.17 del Código electoral nos permite distinguir entre dos tipos de comisión distinta. Por un lado, nos encontramos con las comisiones administrativas centralizadas de cada municipio, las cuales tienen como misión principal la elaboración del listado general de electores con derecho a voto dentro de aquél —ello a partir del censo electoral aportado por cada colegio electoral⁸. Y, por otro, las comisiones administrativas creadas para cada colegio

⁵ Para una explicación resumida sobre los distintos actos previos al escrutinio, véase VINOLAS, D., "L'administration et les élections en France", en *Le Processus Electoral. Permanences et évolutions*, Studyrama, Paris, 2006, pp. 234 y ss.

⁶ OSCE, République of France, Parliamentary Elections 10 and 17 June 2012. OSCE/ODIHR Elections Assessment Mission Final Report, consultado el 10 de febrero de 2015, edición digital, <http://www.osce.org/odihr/elections/93621>, p. 5.

⁷ Como cabe deducir de lo anterior, Francia cuenta con una importante descentralización administrativa pese a tratarse de un Estado Unitario. En concreto, el país se halla dividido en veintisiete regiones, estando veintidos de ellas en la Europa continental, mientras que las otras cinco son Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Mayotte y Reunión-. Estas regiones se encuentran asimismo organizadas por departamentos, cada uno de los cuales está administrado por un Consejo General, elegido por un plazo de seis años y a cuyo frente se nombra a un prefecto. Cada departamento, a su vez, se subdivide en distritos -los cuales cuentan con un subprefecto encargado de ayudar al prefecto- y en cantones. Finalmente, las comunas -municipios- constituyen la unidad administrativa más pequeña -también existen las mancomunidades, resultantes de la agrupación de varias comunas para el ejercicio de competencias comunes-. Y, además de las regiones -y su correspondiente subdivisión- ya mencionadas, existen cinco colectividades de ultramar: San Pedro y Miquelón, Polinesia Francesa, Wallis y Futuna, San Bartolomé y San Martín; una sui generis -Nueva Caledonia-; y un territorio de ultramar -las Tierras Australes y Antárticas Francesas-.

⁸ Si bien, tal y como dispone el último párrafo del artículo L.17 del Código electoral, en París, Lyon

electoral, encargadas de confeccionar y modificar la lista electoral dentro de ese ámbito⁹. A estos efectos, es importante tener en cuenta que las comisiones administrativas centralizadas carecen de toda capacidad para modificar o rectificar las decisiones adoptadas por las comisiones administrativas de cada colegio electoral¹⁰.

En cuanto a la composición de ambos tipos de comisiones, guardan una gran similitud. En concreto, aquéllas que son creadas para cada colegio electoral están integradas por el alcalde del municipio o su representante, un delegado de la Administración designado por el prefecto o el subprefecto, así como por un delegado elegido por el Presidente del Tribunal de Gran Instancia –*Tribunal de Grande Instance*¹¹. La única diferencia en este punto en relación con las comisiones administrativas centralizadas estriba en que, en éstas, los alcaldes deben estar necesariamente presentes¹².

En caso de disconformidad con las decisiones adoptadas por ambas comisiones, aquéllas podrán ser recurridas jurisdiccionalmente en los términos que tendremos ocasión de conocer más adelante.

b. Las comisiones de propaganda.

Tras la proclamación de las candidaturas, la función de distribuir la propaganda electoral corresponde a las comisiones de propaganda existentes en cada circunscripción, las cuales deberán constituirse veinte días antes de la fecha de los comicios¹³. Al respecto, es importante tener en cuenta que estas comisiones únicamente se encargan de verificar el cumplimiento de los requisitos formales de las papeletas electorales de cada candidato y circulares informativas, debiendo enviar un ejemplar de cada a todos los electores de la circunscripción¹⁴.

y Marsella, esa lista general se lleva a cabo por distritos.

9 Tal y como disponen los artículos L.16 y R.5 del Código electoral, dichas listas son revisadas por las comisiones de cada colegio electoral de forma anual.

10 MALIGNER, B., *Droit electoral*, Elipses, París, 2007, p. 80

11 El Tribunal de Gran Instancia es el órgano inmediatamente inferior en jerarquía a la Corte de Apelación –más detalles sobre la estructura del Poder Judicial en Francia, en página 8-.

12 Más, en CAMBY, J. P., *Le Conseil Constitutionnel, Juge Électoral*, Dalloz, París, 2009, p. 41.

13 Artículos L.166 y R.31 a R.32 del Código electoral. Una misma comisión podrá ser común a varias circunscripciones o elecciones.

14 Artículo R. 34 del Código electoral, el cual ordena igualmente el envío de esas papeletas a los alcaldes de cada circunscripción. Más sobre todo aquéllo que no ha sido objeto de reforma, en MALIGNER, *Droit electoral*, op. cit., pp. 353-356.

Respecto a su composición, tras la modificación legislativa introducida en 2013, estas comisiones se encuentran integradas por un magistrado designado por el presidente de la Corte de Apelación –*Cour d'appel*–, que la presidirá, un funcionario elegido por el prefecto, y un representante del operador responsable del envío de la propaganda –cabe la posibilidad de nombrar un suplente para cada uno de ellos–. Al margen de los tres miembros de la comisión, señalar que la secretaría queda a cargo de una persona nombrada por la prefectura y que los candidatos o sus representantes pueden tener voz en los trabajos del referido organismo dentro de la correspondiente circunscripción¹⁵.

A diferencia de lo que sucede en relación con la elaboración y modificación de las listas electorales, no existe la posibilidad de recurrir jurisdiccionalmente antes de la votación la distribución propagandística efectuada por las comisiones de propaganda¹⁶. Tampoco cabe impugnar la negativa de la comisión de propaganda a distribuir el material en cuestión, pese a que ello supondría para aquélla excederse en las competencias que le han sido atribuidas¹⁷. Por lo tanto, sólo quedará la opción de recurrir ante el Consejo Constitucional y únicamente en el contexto de un recurso contra el resultado de los comicios¹⁸.

A este respecto, podría pensarse en la posibilidad de modificar la normativa, de manera que fuera posible reclamar contra cualquier irregularidad llevada a cabo por estos órganos. Y para sortear cualquier inconveniente relacionado con los plazos y la acumulación de trabajo de los tribunales en tiempo electoral, la resolución de dicha impugnación podría incluso demorarse hasta después del escrutinio, en tanto en cuanto lo que se pretende con ello no es esclarecer si las irregularidades desvirtuaron el resultado final de los comicios –de ello ya se encarga, como se ha dicho, el Consejo Constitucional–, sino ejercer un control más riguroso sobre las comisiones de propaganda.

c. Las comisiones de control de las operaciones de voto.

Como veremos a continuación, la naturaleza de alguna de las actividades lle-

15 Artículo R.32 del Código electoral.

16 GARCÍA SORIANO, M. V., "El Consejo Constitucional y el control jurisdiccional de las elecciones legislativas en la república francesa: los problemas actuales", en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 7, 1999, pp. 98 y 99.

17 Extralimitación que fue declarada por el Consejo Constitucional en su Decisión n° 97-2167, de 23 de octubre de 1997.

18 En esa línea, CAMBY, *Le Conseil Constitutionnel, Juge Électoral*, op. cit., pp. 54 a 56; y FAVOREU, L. y PHILIP, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 8 a 12.

vadas a cabo por estos organismos bien podría justificar su inclusión, no sólo aquí, sino también dentro del estudio de los órganos administrativos electorales posteriores a la celebración de las elecciones. Sin embargo, hemos optado por esta estructura, pues del acto postelectoral por excelencia, el escrutinio general de los votos, se encarga otro organismo, como veremos más tarde.

Dicho lo cual, el artículo L.85-1 del Código electoral dispone que, en los municipios con más de veinte mil habitantes se crearán unas comisiones de control de las operaciones de voto, cuyas funciones son las siguientes: verificar la regularidad de la composición de todos los miembros integrantes de los colegios electorales, controlar las operaciones de voto, el conteo de las papeletas electorales y de los votos, así como garantizar el libre ejercicio de los derechos por parte de los electores y candidatos.

Constituidas cuatro días antes de la fecha de la primera votación, dichas comisiones están compuestas por un magistrado –que la presidirá– designado por el presidente de la Corte de Apelación, un miembro elegido por la misma autoridad de entre magistrados, ex magistrados o funcionarios del judiciales del departamento que actuarán como presidentes, y por un funcionario elegido por la prefectura, el cual asume la secretaría de la comisión¹⁹.

Al final de cada ronda de votación, y si a ello ha lugar, estas comisiones elaboran y envían a la prefectura un informe con las irregularidades observadas, adjuntando las actas de las operaciones de voto. Además, habrán de indicar a los alcaldes las condiciones en las cuales éstos deben enviar los resultados de las operaciones electorales, ya se refiera a la transmisión inmediata de los resultados a sus oficinas, o a la remisión de las actas a las comisiones de escrutinio general²⁰.

Y en cuanto a la posibilidad de recurrir jurisdiccionalmente los actos llevados a cabo por dichos organismos, y al igual que sucede con las comisiones de propaganda, sólo cabrá hacerlo en el marco del recurso contra el resultado de las elecciones, ante el Consejo Constitucional.

19 Artículo R.93-2 del Código electoral, cuyo último párrafo prevé la posibilidad de que cada uno de los tres miembros de la comisión cuente con un suplente elegido en los mismos términos que su titular. Asimismo, las comisiones cuentan con la posibilidad de designar uno o más representantes para cada colegio electoral, si bien éstos pueden ejercer su labor en varios centros.

20 Circular n° NOR IOC/A/12/21804/C relativa a la organización de las elecciones legislativas de los días 10 y 17 de junio de 2012, p. 32. Visto en http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/04/cir_35166.pdf.

d. La Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación Política.

Al margen de las comisiones a disposición de las prefecturas, la legislación francesa prevé la creación de la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación Política²¹, encargada de la fiscalización de las cuentas de la campaña electoral.

En cuanto a la composición de esta autoridad administrativa independiente, se encuentra integrada por nueve miembros nombrados por cinco años. Todos ellos serán miembros honoríficos, tanto del Consejo de Estado, de la Corte de Casación, como del Tribunal de Cuentas²² -tres por órgano-²³.

Dicha Comisión se encarga de aprobar y modificar las cuentas de campaña, así como de determinar la cantidad final que el Estado reembolsa a las distintas formaciones políticas por sus gastos en campaña. En este sentido, si las cuentas no fueron presentadas dentro del plazo establecido, fueron rechazadas o, tras su modificación, resultara que superan el techo de gasto permitido, la Comisión elevará el asunto al Consejo Constitucional, que podrá declarar la inelegibilidad del candidato²⁴. Se trata de un organismo que, pese a no tener competencia para imponer multas, puede reducir el importe a ser reembolsado a los candidatos²⁵.

2.1.2. La supervisión jurisdiccional.

En este punto, lo primero que conviene dejar claro es el modo en que se estructura el sistema jurisdiccional francés: en la jurisdicción ordinaria, se distingue entre el orden administrativo -*ordre administratif*-²⁶ y el judicial -*ordre judiciaire*-²⁷, a cuya cabeza se encuentran el Consejo de Estado -*Conseil d'Etat*- y

21 En francés, Commission nationale des comptes et des financements politiques.

22 Cour des comptes.

23 Artículo L. 52-14 del Código electoral.

24 Artículos L. 52-15 y L. 118-3 del Código electoral. Más al respecto, en MALIGNER, Droit electoral, op. cit., pp. 947-1031;

25 OSCE, Republic of France, Parliamentary Elections 10 and 17 June 2012. OSCE/ODIHR Elections Assessment Mission Final Report, consultado el 10 de febrero de 2015, edición digital, <http://www.osce.org/odihr/elections/93621>, p. 16.

26 Que equivale a la vía contencioso-administrativa española. Dentro de dicho orden se distinguen tres niveles: en orden jerárquico ascendente, el Tribunal administrativo o Tribunal administratif, la Corte Administrativa de Apelación o Cour administrative d'appel; y el máximo órgano, el Consejo de Estado o Conseil d'Etat.

27 En el que, a su vez, hay que distinguir entre dos materias: la civil o *matière civile* -integrada por

la Corte de Casación -*Cour de cassation*-, respectivamente. Por su parte, la jurisdicción constitucional está encarnada por el Consejo Constitucional o *Conseil Constitutionnel*.

Dicho lo cual, y refiriéndonos ya a la atribución de la potestad jurisdiccional en relación con los actos previos a la elección, señalar que éstos son los que mayor dificultad presentan en lo que a su regulación se refiere, pues, de alguna forma, todos los órdenes jurisdiccionales están llamados a actuar. En este sentido, incluso el Consejo Constitucional, en cuanto organismo encargado de pronunciarse sobre la regularidad de la elección de los parlamentarios²⁸, es competente para verificar determinados actos previos, en la medida en que la existencia de irregularidades en éstos puede repercutir en la legalidad de la elección²⁹.

a. El control de las listas electorales.

Comenzando con el abanico de recursos susceptibles de ser interpuestos en relación con el censo, cabe distinguir dos opciones. Por un lado, cuando la reclamación se refiera a algún error formal en la operación de revisión llevada a cabo por las comisiones administrativas relativas a las listas electorales³⁰, el artículo L.20 del Código electoral concede un plazo de dos días, a contar desde la recepción de las listas modificadas, para que el prefecto las recurra ante el Tribunal administrativo³¹, siendo su decisión igualmente recurrible ante el Consejo de Estado³². Por otro, si la queja se refiere a la cualidad del elector – domicilio, residencia y nacionalidad, estado y capacidad de las personas, etc.-,

los tribunales de lo social, lo mercantil y lo civil-, y la penal o *matière pénale*. Para todos estos casos, el máximo órgano judicial es la Corte de Casación o *Cour de cassation*, siendo la Corte de Apelación o *Cour d'appel* la instancia que le precede inmediatamente en jerarquía.

28 Artículo 59 de la Constitución de 1959. Además, el artículo 58 de la misma Norma encomienda al Consejo Constitucional la misión de asegurar la regularidad y el correcto desarrollo de las elecciones presidenciales, por lo que también es juez de la regularidad de la elección del Presidente de la República. Ver OSCE, France, Presidential Election 22 April and 6 May 2012. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 20-22 February 2012, op. cit., p. 6.

29 GARCÍA SORIANO, M. V., "El Consejo Constitucional y el control jurisdiccional de las elecciones legislativas en la república francesa: los problemas actuales", op. cit., p. 95.

30 En concreto, cuando existan errores relativos al nombre completo y lugar de residencia de todos los votantes; el domicilio o residencia, con indicación de la calle y número, si existen; etc. -artículo L.18 del Code électoral-. Es decir, aquí no se tienen en cuenta cuestiones relativas a la cualidad del elector.

31 Se trata, por lo tanto, de un recurso contra el funcionamiento de las comisiones administrativas, ya sean las establecidas en cada colegio electoral o las comisiones administrativas centralizadas.

32 Una detallada descripción de la configuración de este órgano en Francia la encontramos en TRI-GUERO ORTIZ, O., El Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos, Dykinson, Madrid, 2014, pp. 82 a 103.

conocerá del asunto el Tribunal de Instancia -*Tribunaux d'Instance*-³³, estando legitimados para recurrir, en virtud del artículo L.25 del Código electoral, "los electores interesados", así como todo elector inscrito en el censo electoral municipal³⁴ e incluso el prefecto y el subprefecto³⁵. Dicha decisión será recurrible ante la Corte de Casación³⁶.

En cuanto a la posibilidad de impugnar las listas ante la jurisdicción constitucional en un momento previo a las elecciones, aquélla, se encuentra muy restringida, en el sentido de que el Consejo Constitucional sólo podrá pronunciarse al respecto cuando exista la posibilidad de que las prácticas fraudulentas alteren el resultado de los comicios³⁷. Y aunque esto sucediera, ese control de la jurisdicción constitucional sólo podrá tener lugar tras las elecciones.

b. Instrucciones administrativas preparatorias.

A este respecto, el Consejo de Estado comenzó declarándose incompetente para conocer, por ejemplo, de la reclamación interpuesta contra un decreto presidencial de convocatoria de las elecciones que incumplía la normativa relativa a la duración de la campaña electoral³⁸. En concreto, el Consejo defendió la competencia del Consejo Constitucional para pronunciarse sobre la legalidad de actos preliminares a las propias operaciones electorales³⁹, quedando de esta forma la pelota en el tejado de la jurisdicción constitucional, cuya eventual negativa a asumir este tipo de asuntos conllevaría una denegación de la justicia. Pues bien, el Consejo Constitucional, en su célebre decisión *Delmas*⁴⁰, accedió a examinar el decreto impugnado, recordando, eso sí, que no era habitual que se pronunciara

33 Por lo tanto, el Tribunal de Instancia no es un juez de apelación de las decisiones de la comisión administrativa, sino que su competencia se limita exclusivamente al conocimiento de las reclamaciones relativas a la existencia o inexistencia de la inscripción en las listas electorales.

34 Así lo entendió, por primera vez, la Cour de cassation, en sentencia de 10 de abril de 1991, haciendo referencia a una "acción popular que asegure la pulcritud de las listas". Sobre esto, MASCLÉ, J.C., "Le droit des élections politiques", en Collection Que sais-je?, Presses Universitaires de France, París, 1992, p. 99.

35 Más en MALIGNER, Droit electoral, op. cit., p. 602-606.

36 Artículo L.27 del Code électoral.

37 En este sentido, entre otros, DRAGO, G., Contentieux constitutionnel français, 3 édition, Presses Universitaires de France, París, 2011, p.216; ROUSSILLON, H., Le Conseil Constitutionnel, 8 édition, Dalloz, París, 2015, p. 160; y TURPIN, D., Contentieux constitutionnel, Presses universitaires de France, París, 2000, p. 112

38 Decreto de 22 de mayo de 1981.

39 Decisión del Consejo de Estado, de 3 de junio de 1981.

40 Décision n° 81-1 ELEC du 11 juin 1981.

sobre cuestiones previas a la celebración de las elecciones⁴¹.

No obstante, la situación cambió en 1993, cuando el Consejo de Estado aceptó conocer de un recurso relativo a las operaciones previas a las elecciones legislativas, tras lo cual el Tribunal administrativo se declaró también competente para conocer de los contenciosos previos a las elecciones en relación con actos que no tienen un alcance general. Pues bien, a raíz de ello, el Consejo Constitucional ha mantenido la competencia para conocer de las reclamaciones contra los actos que condicionan la regularidad de la votación, en los casos en los que su inadmisibilidad comprometiera gravemente la eficacia de su control sobre las operaciones electorales, contaminara el desarrollo general del voto o pudiera atentar contra el normal funcionamiento de los poderes públicos⁴².

c. Presentación de candidaturas y elegibilidad del candidato.

El artículo L.157 del Código electoral establece que las candidaturas habrán de depositarse en la prefectura, a más tardar, a las dieciocho horas del cuarto viernes anterior al día de las elecciones, pudiendo el prefecto interponer, en virtud del artículo L.159 de la misma norma, y en el plazo de veinticuatro horas, un recurso ante el Tribunal administrativo, si considerase que alguna no cumple las condiciones exigidas en el Código electoral⁴³. A estos efectos, cabe realizar dos observaciones: la primera, en relación con el acierto que a nuestro entender supuso la aprobación del artículo LO.160 de dicha norma⁴⁴. Y es que, a diferencia de lo que sucedía antes⁴⁵, en caso de denegación del registro de la candidatura, también el candidato o su representante podrán, en el mismo plazo que el prefecto, interponer recurso ante aquél Tribunal. Y la segunda, en el sentido de no dejar pasar por alto el hecho de que, en virtud del régimen establecido, es el prefecto —esto es, un órgano

41 Sobre la importancia de dicha decisión se pronuncian también, entre otros, MARTÍNEZ RUJANO, P., *El control electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, p. 118; y VERPEAUX, M., *Le Conseil Constitutionnel*, La Documentation française, Paris, 2014, pp. 86 y 87.

42 ROUSSILLON, *Le Conseil Constitutionnel*, op. cit., pp. 160 y 161. Ver también, MALIGNER, *Droit electoral*, op. cit., pp. 334 a 337.

43 Ver artículos L.154 a L.157 del Code electoral, en los que, por ejemplo, se exige al candidato que en la declaración de candidatura conste su nombre y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, domicilio y profesión. Además, ningún candidato puede presentarse en varias circunscripciones a la vez ni ser suplente de otro candidato. Tampoco cabe la posibilidad de que un suplente lo sea de varios candidatos al mismo tiempo.

44 Modificación en el Código efectuada por Ley Orgánica 2011-410, de 14 de abril, artículo 13-1º.

45 Véase GARCÍA SORIANO; "El Consejo Constitucional y el control...", op. cit., p. 97.

ejecutivo- quien ejerce la labor de control en materia de candidaturas y elegibilidad⁴⁶, con las suspicacias que ello podría generar.

Sea como fuere, la resolución del Tribunal administrativo, que en ambos casos deberá producirse en el plazo de tres días, es recurrible ante el Consejo Constitucional⁴⁷, pudiendo éste modificar la decisión de aquél únicamente después de realizadas las votaciones y el escrutinio, en el marco del recurso contra la validez de las elecciones⁴⁸. Esta "sorprendente regulación"⁴⁹ implica la posibilidad de que se convoquen nuevas elecciones, si bien el Consejo podría dejar sin validez las decisiones de los tribunales administrativos sin anular las elecciones o, incluso, confirmar aquéllas⁵⁰. Además, el Consejo Constitucional sólo admitirá la demanda cuando entienda que la presentación de la candidatura en cuestión podría haber influido en el resultado final de las elecciones⁵¹, pudiendo incluso resolver confirmando la decisión adoptada por el prefecto que rechazó una candidatura sin recurrir ante el correspondiente Tribunal administrativo⁵².

d. La financiación electoral.

Habiéndonos referido brevemente ya a la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación Política, es preciso aclarar que esta autoridad administrativa independiente desempeña su labor sin condicionar la decisión del Consejo Constitucional en relación con la validez de las elecciones. Y es que este último ostenta la facultad para modificar las apreciaciones realizadas por la Comisión Nacional, por ejemplo, cuando se interpone ante aquél un recurso contra la validez de las elecciones, y debe pronunciarse sobre la ausencia de justificación de los gastos o cualquier otra irregularidad al respecto llevada a cabo en el proceso electoral⁵³.

46 PARDO FALCÓN, J., *El Consejo Constitucional Francés*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 483.

47 Artículos L.159.

48 VERPEAUX, *Le Conseil Constitutionnel*, op. cit., p. 81.

49 GARCÍA SORIANO, "El Consejo Constitucional y el control...", op. cit., p. 97.

50 Según PARDO FALCÓN, *El Consejo Constitucional Francés*, op. cit., p. 482, de las competencias ejercidas por el Consejo Constitucional, ésta es la única que "no tiene su fundamento último en lo previsto por la Constitución", pues se contempla únicamente en la Ordenanza Orgánica nº 58-998, de 24 de octubre de 1958, sobre las condiciones de elegibilidad e incompatibilidad parlamentarias.

51 GARCÍA SORIANO, "El Consejo Constitucional y el control...", op. cit., p. 97.

52 TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 411. Más en CAMBY, *Le Conseil Constitutionnel*, *Juge Électoral*, op. cit., pp. 47 a 54.

53 Ejemplos concretos pueden encontrarse en MALIGNER, *Droit électoral*, op. cit., p. 964. Ver también, CAMBY, *Le Conseil Constitutionnel*, *Juge Électoral*, op. cit., p. 172 y ss.; MALIGNER, B.,

2.2. Control a posteriori.

2.2.1. La Administración electoral tras la celebración de los comicios.

a. Las comisiones de escrutinio general.

Tras la celebración de las elecciones y la contabilización de los votos llevada a cabo por las comisiones de control del voto en cada municipio, comienza el escrutinio general, el cual debe realizarse, a más tardar, la medianoche del lunes siguiente a las elecciones. Pues bien, el artículo L. 175 del Código electoral encomienda tal función a las comisiones de escrutinio establecidas en todas las circunscripciones electorales⁵⁴, las cuales se componen de la siguiente manera: el presidente de la Corte de Apelación elige como presidente de la comisión a un magistrado, además de a otros dos jueces. Junto a ellos, el organismo se compone de un consejero general y un funcionario de la prefectura, designados ambos por el prefecto⁵⁵.

Aunque ya se ha aludido a la realización del escrutinio general como la función propia de estas comisiones, no está de más que detallemos cuáles son las distintas operaciones que deben llevar a cabo en el marco de su misión. En concreto, lo primero que hacen estos organismos es centralizar los resultados que les envían los alcaldes, debiendo asegurarse de que el número de papeletas adjuntas a cada acta coincide con el señalado –si hay discordancias, dejan constancia de ello-. Acto seguido, proceden a pronunciarse sobre los votos declarados nulos, así como sobre aquéllos que hubieran sido objeto de impugnación. Asimismo, si fuera necesario, rectifica los resultados reflejados en las actas expedidas por aquellos organismos⁵⁶, redactando en cualquier caso, al finalizar su trabajo, un nuevo acta. Por último, procederá a la proclamación pública de los resultados, debiendo abstenerse, eso sí, de transmitir cualquier tipo de información parcial o definitiva, hasta que no se hayan cerrado todos los colegios electorales del territorio metropolitano⁵⁷.

"L'actualité du droit électoral français", en *Le Processus Électoral: permanences et évolutions*, Studyrama, París, 2006, pp. 32 y ss.

54 En dicha operación estarán presentes los representantes de los diferentes candidatos.

55 Artículo R. 107 del Código electoral, el cual prevé la posibilidad de que cada integrante de la comisión cuente con un suplente, además de con un representante para que pueda presenciar las operaciones realizadas por el ente. Cabe, además, la opción de que una misma comisión efectúe el escrutinio en varias circunscripciones.

56 VINOLAS, "L'administration et les élections en France", op. cit., p. 235.

57 Más sobre estas funciones, en la Circular n° NOR IOC/A/12/21804/C relativa a la organización

Por último, apuntar que contra la proclamación de electos realizada por la comisión de escrutinio cabe un recurso ante el Consejo Constitucional, en los términos que se verán en el siguiente apartado.

2.2.2. El control constitucional.

Tal y como dispone el artículo 59 de la Constitución francesa de 1958, "el Consejo Constitucional se pronunciará, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores"⁵⁸, siendo idénticas las condiciones de dicho control, independientemente de cuál sea la Cámara para la cual se convocan los comicios⁵⁹. En este sentido, la atribución de dicho control al cuarto órgano del Estado⁶⁰ constituye una novedad "especialmente significativa"⁶¹ de la Quinta República, pues se trata de una facultad tradicionalmente encomendada al Parlamento, salvo en tiempos napoleónicos, cuando era competencia del Consejo de Estado.

Por lo tanto, el Consejo Constitucional ha sido instituido como juez de las elecciones generales, y ello como consecuencia del deseo, por parte del constituyente francés, de racionalizar el régimen parlamentario⁶², poniendo fin a los abusos cometidos por el Parlamento en la labor verificadora de los comicios⁶³. Estamos, en este sentido, ante una institución reciente, no relacionable con ningún precedente institucional⁶⁴ y diferenciable tanto de los Tribunales Constitucionales como de los Tribunales Supremos extranjeros⁶⁵.

de las elecciones legislativas de los días 10 y 17 de junio de 2012, p. 32. Visto en http://circulaires.legi-france.gouv.fr/pdf/2012/04/cir_35166.pdf.

58 Igualmente regulado en el artículo 33.1 de la Ordenanza Orgánica del Consejo Constitucional.

59 VERPEAUX, M., *Le Conseil Constitutionnel*, op. cit., p. 81.

60 Tras el Presidente de la República -Título II-, el Gobierno -Título III- y el Parlamento -Título IV-.

61 Sobre los antecedentes y el contexto en que tiene lugar dicha modificación, ver PARDO FALCÓN, *El Consejo Constitucional Francés*, op. cit., p. 449.

62 BADINTER, R., "Le Conseil constitutionnel français et la protection des droits fondamentaux", en *Au nom des peuples européens –in the name of the peoples of Europe*, Nomos, Baden-Baden, 1996, p. 152; y MATHIEU, B., y VERPEAUX, M., *Constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, París, 2002, p. 29;

63 LUCHAIRE, F., *Le Conseil constitutionnel*, Economica, París, 1980, p. 295. Del traspaso de los poderes de control electoral se habla también en, FAVOREU, L. y PHILIP, L., *Le Conseil constitutionnel*, Collection *Que sais-je ?*, Presses Universitaires de France, 1978, p. 9.

64 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/consejo-constitucional/elconsejo-constitucional.25785.html>.

65 A este respecto, FAVOREU y PHILIP, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 7.

Respecto a su composición, señalar brevemente que, en virtud del artículo 56 de la Constitución francesa, el Consejo Constitucional consta de nueve miembros, tres de los cuales serán elegidos por el Presidente de la Asamblea Nacional, tres por el del Senado y otros tres por el Presidente de la República. Su mandato es de nueve años, sin opción de reelección⁶⁶, y la renovación se produce por tercios cada tres años⁶⁷. Y, en cuanto al presidente, será nombrado por el Presidente de la República, de entre todos los miembros, ostentando el voto de calidad en caso de empate⁶⁸.

En cuanto a las facultades de control concretas del Consejo Constitucional en relación con las elecciones, el artículo 41 de la Ordenanza Orgánica del Consejo Constitucional nº 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, atribuye a dicho órgano la potestad para anular la elección impugnada, proclamando como electo al candidato regularmente elegido. En este sentido, es preciso apuntar que el recurso interpuesto ante la jurisdicción constitucional debe referirse a la elección de un candidato en concreto, no contra el escrutinio general de las elecciones⁶⁹. Y, además, no se procederá a examinar la reclamación si no existen indicios suficientes o éstos no han sido previamente señalados en las actas electorales⁷⁰.

La cuestión que hay que esclarecer, a continuación, es si todos los actos acaecidos durante el proceso electoral son susceptibles de recurso ante la jurisdicción constitucional o no. Pues bien, el artículo 44 de la mencionada Ordenanza reconoce su competencia en relación con toda cuestión y excepción interpuesta con ocasión del recurso, términos muy generales los empleados que justifican una competencia extensa del Consejo, la cual puede ir hasta un control por vía de ex-

66 Aunque en caso de nombramiento por sustitución de un miembro por la imposibilidad de acabar su mandato, el del sustituto puede ser prorrogado con la duración de un mandato entero con la condición de que, al terminarse el del consejero sustituido, el sustituto no haya ocupado esta función más de tres años. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/consejo-constitucional/el-consejo-constitucional.25785.html>

67 Para poder cumplir con esta obligación de renovación trienal, el artículo 2 de la Ordenanza Orgánica del Consejo Constitucional estableció que dicho órgano estuviera inicialmente compuesto por tres consejeros designados por tres años, tres consejeros designados por seis años y otros tres consejeros designados por nueve años.

68 Más sobre la composición del órgano, en VERPEAUX, M., *Le Conseil Constitutionnel*, op. cit., pp. 29 a 42; y www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/consejo-constitucional/el-consejo-constitucional.25785.html. Su organización se encuentra brevemente descrita en MARTÍNEZ GIL, J. P. y MACÍAS HERNÁNDEZ, P., en CORONA NAKAMURA, L. A. y MIRANDA CAMARENA, A. J. (comps.) *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 304 y 305.

69 VERPEAUX, M., *Le Conseil Constitutionnel*, op. cit., p. 81.

70 MARTÍNEZ RUJANO, P., *El control electoral*, op. cit., pp. 117 y 118.

cepción de las leyes que regulan las operaciones electorales. En este sentido, este órgano ha llegado a reconocer incluso la admisibilidad de una cuestión prioritaria de convencionalidad⁷¹ contra una disposición del Código electoral interpuesta ante él⁷².

Sin embargo, la potestad del Consejo Constitucional debe ponerse en relación con la labor que realizan otras autoridades jurisdiccionales y administrativas, de manera que no entrará a conocer de todos los asuntos sin excepciones⁷³. Y es que, como se ha visto ya, dicho órgano debe abstenerse de conocer de aquéllas reclamaciones relativas a presuntas infracciones no susceptibles de alterar el resultado final de los comicios. El problema de esto es la desprotección que se genera en relación con todas aquellas irregularidades referidas a actos electorales que, no siendo susceptibles de recurso judicial ordinario, carecen de entidad suficiente como para poner en entredicho las elecciones, pues no podrán ser impugnadas en ningún caso.

En cualquier caso, y centrándonos exclusivamente en la proclamación de electos, el Consejo Constitucional se ha escudado en el artículo 41 de la Ordenanza Orgánica para anular o rectificar determinados actos debido a la existencia de maniobras que alterasen el resultado de las elecciones. En este sentido, aunque nunca ha proclamado la elección de un candidato que no sea aquél nombrado por la comisión de escrutinio general –pensamos que esto podría llevarle a excederse en sus competencias–, sí ha cesado y declarado la inelegibilidad de candidatos por incumplir la normativa en materia de financiación de la campaña electoral⁷⁴.

En relación con lo anterior, la elección de un diputado o senador puede ser impugnada ante el Consejo Constitucional hasta las dieciocho horas del décimo día posterior a la proclamación de los resultados de la elección –artículo 33 de la Ordenanza n° 58-1067, de 7 de noviembre de 1958–, siendo inadmisibles, por ausencia de contenido, los recursos que tiendan, de forma general, a la anulación de las operaciones electorales. Así, para la admisión de un recurso, el objeto del mismo deberá ser los resultados de una elección en concreto, debiéndose ex-

71 Tras la reforma constitucional de 23 de julio de 2008 y la aprobación de la Ley Orgánica 2009-1523, de 10 de diciembre de 2009, relativa a la cuestión prioritaria de constitucionalidad, un juez puede impugnar una ley en relación a su conformidad con un derecho o libertad garantizado en la Constitución.

72 Decisión n° 2011-4538 SEN, de 12 de enero de 2012.

73 Ver al respecto, MARTÍNEZ RUJANO, P., *El control electoral*, op. cit., pp. 117 y 118.

74 En las elecciones legislativas de 2012, tres diputados fueron declarados inelegibles por esa razón. Visto en ROUSSILLON, *Le Conseil Constitutionnel*, op. cit., p. 159.

presar tal extremo en la demanda de forma clara y sin que quepa limitarse, por ejemplo, a pedir una modificación de los resultados obtenidos por el recurrente o criticar los resultados⁷⁵.

3. Conclusiones.

I. El sistema de control instaurado en Francia para las elecciones a la Asamblea Nacional se caracteriza por la gran variedad de órganos encargados de verificar la transparencia de todo el proceso, que es organizado por el Ministerio del Interior.

I.I. En cuanto a la supervisión ejercida hasta la finalización del día de las elecciones, cada prefectura cuenta con tres comisiones administrativas -las relativas a las listas electorales, las de propaganda y las de control de las operaciones de voto-, cuya composición es heterogénea. Y es que, en mayor o menor medida, todas cuentan con miembros procedentes de los poderes ejecutivo y judicial. Sin embargo, y aunque esto no parece afectar a su correcto funcionamiento, resulta cuando menos sorprendente el hecho de que, únicamente en la tercera de las tres comisiones apuntadas, los miembros judiciales sean mayoría. Y tampoco hay que olvidar el hecho de que un ente ejecutivo, la prefectura, ejerce igualmente labores de control en relación con el registro de candidaturas.

Todo lo contrario sucede, en cambio, con la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación Pública, ente administrativo independiente de marcada influencia judicial, pues sus nueve integrantes son miembros honoríficos del Consejo de Estado, la Corte de Casación y el Tribunal de Cuentas.

I.II. Otro aspecto a tener en cuenta es la nula posibilidad que existe de impugnar administrativamente las decisiones adoptadas, tanto por la prefectura como por las comisiones descritas.

I.III. Respecto al control jurisdiccional previo, implica tanto al orden civil, al contencioso-administrativo, como al constitucional, siendo varias las apreciaciones a realizar al respecto: primero, que no todas las decisiones adoptadas por las comisiones administrativas señaladas son susceptibles de reclamación ante la justicia ordinaria. Y segundo, que esta circunstancia es en parte subsanada por la

75 MASCLÉ, *Le droit des élections politiques*, op. cit., p. 103.

posibilidad de interponer un recurso ante el Consejo Constitucional, si bien dicho órgano solo podrá entrar a conocer del asunto tras la celebración de la votación, y en el marco de un recurso contra el resultado final de las elecciones.

II. En cuanto a la supervisión tras la celebración de los comicios, en cada circunscripción electoral existe una comisión administrativa encargada del escrutinio general, resultando positivo el hecho de que, de sus cinco miembros, tres sean de origen judicial, mientras que los dos restantes han de ser designados por el prefecto.

II.I. Por último, la legislación francesa prevé un control sobre la regularidad de los comicios a cargo del Consejo Constitucional, si bien el recurso debe tener como objeto la elección de un candidato en concreto, siendo fundamental que la reclamación se refiera a incidentes susceptibles de alterar el resultado final de las elecciones. El problema de esto es la desprotección que se genera en relación con todas aquellas irregularidades referidas a actos electorales que, no siendo susceptibles de recurso judicial ordinario, carecen de entidad suficiente como para poner en entredicho las elecciones, pues no podrán ser recurridas en ningún caso.

4. Bibliografía.

BADINTER, R., "Le Conseil constitutionnel français et la protection des droits fondamentaux", en *Au nom des peuples européens –in the name of the peoples of Europe*, Nomos, Baden-Baden, 1996.

CAMBY, J. P. *Le Conseil Constitutionnel, Juge Électoral*, Dalloz, París, 2009.

CANTOS PADILLA, I. M., "Las elecciones presidenciales y legislativas de 2002 en Francia", en *Revista de Derecho Político*, núm 55-56, UNED, Madrid, 2002, págs. 473-544.

DRAGO, G., *Contentieux constitutionnel français*, 3 édition, Presses Universitaires de France, París, 2011.

ESPLUGAS, P., EUZET, C., MOUTON, S., y VIGUIER, J., en *Droit constitutionnel*, Ellipses, París, 2006.

GARCÍA SORIANO, M. V., "El Consejo Constitucional y el control jurisdiccional de las elecciones legislativas en la república francesa: los problemas actuales", en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 7, 1999, pp. 93-133.

FAVOREU, L. y PHILIP, L., *Le Conseil constitutionnel*, Collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 1978.

- *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009.

LUCHAIRE, F., *Le Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1980.

MALIGNER, B., "L'actualité du droit électoral français", en *Le Processus Électoral: permanences et évolutions*, Studyrama, Paris, 2006, pp. 17-43.

- *Droit électoral*, Elipses, Paris, 2007.

MARTÍNEZ GIL, J. P. y MACÍAS HERNÁNDEZ, P., en CORONA NAKAMURA, L. A. y MIRANDA CAMARENA, A. J. (comps.) *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 287-313.

MARTÍNEZ RUJANO, P., *El control electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

MASCLET, J.C., "Le droit des élections politiques", en *Collection Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

MATHIEU, B., y VERPEAUX, M., *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, Paris, 2002.

OROZCO-HENRÍQUEZ, J., (dir.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

OSCE, *France, Presidential Election 22 April and 6 May 2012*. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 20-22 February 2012, consultado el 10 de febrero de 2015, edición digital, <http://www.osce.org/odihr/elections/89000>.

- *Republique of France, Parliamentary Elections 10 and 17 June 2012*. OSCE/ODIHR Elections Assessment Mission Final Report, consultado el 10 de febrero de 2015, edición digital, <http://www.osce.org/odihr/elections/93621>.

PARDO FALCÓN, J., *El Consejo Constitucional Francés*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

ROUSSILLON, H., *Le Conseil Constitutionnel*, 8 édition, Dalloz, Paris, 2015.

TRIGUERO ORTIZ, O., *El Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 2014.

TURPIN, D., *Contentieux constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1995.

- *Le Conseil constitutionnel*, Hachette, 2 édition, Paris, 2000.

VERPEAUX, M., *Le Conseil Constitutionnel*, La Documentation française, Paris, 2014.

VINOLAS, D., "L'administration et les élections en France", en *Le Processus Electoral. Permanences et évolutions*, Studyrama, Paris, 2006, p. 235.

RESUMEN

La Asamblea Nacional francesa ostenta el papel protagonista dentro del sistema parlamentario francés, tanto en la labor de control al Gobierno como en lo relativo al procedimiento legislativo. En ese sentido, es preciso que la elección de sus miembros se lleve a cabo bajo ciertas reglas que aseguren la transparencia, objetividad e igualdad del proceso, habiéndose instaurado para ello un sistema de control en el que intervienen una pluralidad de órganos de distinta naturaleza. Determinar qué entes son éstos y cuáles los principales aspectos susceptibles de mejora del sistema, constituye el objeto del presente trabajo.

PALABRAS CLAVE

Democracia, elecciones, supervisión, Asamblea Nacional.

SUMMARY

The French National Assembly plays the major role within the French parliamentary system, both regarding the control work to the Government and the legislative procedure. In this respect, the election of its members needs to be carried out under certain rules ensuring the transparency, objectivity and equality of the process. For this purpose, a control system has been established, in which a range of different organs intervene. In this work we will analyze these bodies and the main areas for improvement in the system.

KEY WORDS

Democracy, elections, supervision, National Assembly.