

María Vicenta García Soriano
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA-ESTUDI GENERAL

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS EN LA REPÚBLICA FRANCESA: LOS PROBLEMAS ACTUALES¹

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 JURISDICCIONES COMPETENTES PARA EL CONTROL DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS: 2.a) EL CONTROL DE LA REGULARIDAD DE LAS LISTAS ELECTORALES. 2.b) EL CONTROL DE LA PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS Y DE LA ELEGIBILIDAD DE LOS CANDIDATOS. 2.c) EL CONTROL DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL.
- 3 LA INTERVENCIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL COMO JUEZ ELECTORAL: 3.a) NATURALEZA. 3.b) OBJETO.
- 4 ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL ANTE EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: 4.a) SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR UNA DEMANDA. 4.b) PLAZO PARA RECURRIR. 4.c) PROCEDIMIENTO. 4.d) LA DECISIÓN.
- 5 LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE IRREGULARIDAD: ESPECIAL REFERENCIA A LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1997: 5.a) PROBLEMAS PLANTEADOS SOBRE LOS ASPECTOS FORMALES DEL RECURSO: i) *Admisibilidad de los recursos*. ii) *La subsanación de irregularidades*. iii) *Rectificación de error material de las Decisiones*. 5.b) PROBLEMAS PLANTEADOS SOBRE LOS ASPECTOS MATERIALES DEL RECURSO.
- 6 REFLEXIÓN FINAL.

1 INTRODUCCIÓN

Hace apenas unas semanas, el 12 de junio de 1998, se publicaban en el *Journal Officiel de la République française* las observaciones del Consejo Constitucional relativas a las últimas elecciones legislativas, sobre cuya regularidad resuelve, según se prevé en el art. 59 de la Constitución francesa², en el caso de que se presente alguna controversia³.

- 1 El presente artículo refleja parte de la investigación sobre el control jurisdiccional del proceso electoral que la autora llevó a cabo, bajo la dirección del profesor Dominique Rousseau, en la Universidad de Montpellier I de junio a septiembre de 1998.
- 2 Junto con la ordenanza nº 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, modificada por la LO. 90-383, de 10 de mayo de 1990, y el *Reglamento aplicable al procedimiento seguido ante el Consejo Constitucional para el contencioso de las elecciones de diputados y senadores*, de 31 de mayo de 1959 que ha sufrido varias modificaciones, por la decisiones del Consejo Constitucional de 5 de marzo de 1986, de 24 de noviembre de 1987, de 9 de julio de 1991 y de 28 de junio de 1995.
La bibliografía sobre el Consejo Constitucional es abundantísima por ello nos limitaremos a citar una selección de entre toda la consultada:
P. AVRIL y J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Clefs, Montchrestien, París, ed. 1994. L. FAVOREU, "L'apport du Conseil constitutionnel au droit public", *Pouvoirs*, n.13, 1980, L. Favoreu y L. Philip, *Le Conseil constitutionnel*, Que sais-je?, París, 1995, R. PINTO, "Reflexions sur le rôle du Conseil constitutionnel", *Journal de droit international*, n.2, 1987, F. LUCHAIRE, *Le Conseil Constitutionnel*, Economica, París, 1980, "Le Conseil constitutionnel est-il une jurisdiction?" en, *R.D.P.*, 1979, pp. 27-52, L. PHILIP, "Le Conseil

Desde 1958, este órgano ha asumido el control de la regularidad de las elecciones parlamentarias, anteriormente confiada a las respectivas Cámaras⁴, con el objeto de evitar los abusos y manipulaciones que se habían producido con el sistema precedente⁵. Aún hoy en día, en numerosos países, los elegidos verifican la validez de sus respectivas elecciones⁶, sin embargo, parece evidente que la jurisdiccionalización del control de las elecciones —esto es, el hecho de que se trate de un control de naturaleza jurídica, llevado a cabo por un juez y que acabe en sentencia— es un progreso incontestable en un Estado de Derecho⁷. Y, cuando actúa como garante de las elecciones, el Consejo Constitucional ejerce una función claramente jurisdiccional⁸.

2 JURISDICCIONES COMPETENTES PARA EL CONTROL DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

Que el Consejo Constitucional haya sido instituido juez de estas elecciones en la Constitución de la V República no impide la intervención de otras jurisdicciones. Por ello, a

constitutionnel juge électoral”, *Pouvoirs*, 13, ed.1991, J. RIVERO, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, PUAM, Economica, París, 1987, J. ROBERT, “Le Conseil constitutionnel”, *Pouvoirs*, n. 13, 1980, H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, París, 1991, D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, París, ed. 1995, D. TURPIN, *Le Conseil constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*. Hachette Libre, París, 1995, *Contentieux constitutionnel*, Presses universitaires de France, París, 1995.

3 Asimismo, es el encargado de controlar el proceso para la elección del Presidente de la República y los referendos aunque estos casos van a quedar fuera del presente trabajo a pesar de que, en los mismos, la competencia del Consejo es más amplia puesto que no sólo resuelve los contentiosos habidos, como en las elecciones legislativas, sino que también debe velar por la regularidad de las distintas operaciones electorales y realizar la proclamación de los resultados.

4 En relación al resto de sus atribuciones, en especial por lo que se refiere al control de constitucionalidad de las leyes, puede verse una reciente aproximación a cargo de J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Aproximación a las técnicas de decisión del Consejo Constitucional francés”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 18/19, 1997, pp. 161-180.

5 Evitar los escándalos que se habían venido produciendo fue un objetivo no disimulado, como así se afirmó en el discurso pronunciado por M. Debré ante el Consejo de Estado el 27 de agosto de 1958.

Ahora el Consejo controla la regularidad de las operaciones electorales, lo que constituye la parte esencial del contencioso electoral, y, desde 1981 acepta verificar la regularidad de los llamados por la doctrina francesa “*actos preliminares o preparatorios*”. (Dec. de 11 de junio de 1981). Estos últimos se refieren a todos aquéllos actos administrativos que constituyen la preparación para la elección propiamente dicha y que, imprescindiblemente, tienen una relación directa con la misma; por consiguiente se tratará de actos como la convocatoria de los electores, la división de las secciones electorales, la organización del escrutinio, el registro de las candidaturas, la confección de las listas electorales..., etc.

6 En la actualidad todavía sigue vigente en países como Estados Unidos, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca o Noruega. Asimismo, en Italia las Cámaras todavía conservan sus atribuciones en materia de verificación de poderes.

7 PH. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1997, p. 322.

También en la doctrina española se considera que con las previsiones de verificación de poderes los países en que pervive siguen alineados en los principios decimonónicos. Ver F. RUBIO LLORENTE y DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 118.

8 D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, París, 1995, p. 300.

Por su parte, L. PHILIP, “Le Conseil constitutionnel juge électoral”, en *Pouvoirs*, núm. 13, 1980, p. 63, manifiesta claramente al respecto que “*desde el principio (el Consejo) se ha comportado como una verdadera jurisdicción en este campo*”.

la hora de analizar el *reparto* de los contenciosos entre las distintas jurisdicciones, diferenciaremos entre los llamados *actos preparatorios* o *previos* a la emisión del voto y el acto de votación propiamente dicho, puesto que el sistema francés así lo hace.

En cuanto a la verificación de los actos preparatorios, su regulación constituye uno de los aspectos más complejos del derecho electoral, complejidad que deriva de la diversidad de jurisdicciones competentes: todos los órdenes jurisdiccionales están llamados a actuar, de uno u otro modo, en los diferentes procesos electorales⁹, y que se incrementa en virtud de que el Consejo Constitucional, en la actualidad¹⁰, también puede verificar ciertos actos previos en la medida en que, la legalidad de los actos preparatorios repercute, necesariamente, sobre el propio acto de votación y puede afectar a su legalidad. Por tanto, consideramos que disociar, en cuanto al contencioso electoral, el control de los actos preparatorios del acto de emisión del sufragio. Y siguiendo con el razonamiento, si son indisociables, ¿no deberá controlarlos el mismo Juez que controla la elección?¹¹.

2.A) EL CONTROL DE LA REGULARIDAD DE LAS LISTAS ELECTORALES

En la resolución de los recursos relativos a las listas electorales para las elecciones a diputados interviene, predominantemente, la jurisdicción civil y de manera accesoría la jurisdicción administrativa¹². En este caso el Código electoral en su art. L.17¹³, prevé

9 Sobre este punto ver R. GHEVONTIAN, "Un labyrinthe juridique: le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques", en *RFD Adm.* núm. 10(4) 1994, pp. 793-816.

Como indica este autor en la p. 795, el control de dichos actos, "es indispensable si se quiere poner el proceso electoral al abrigo de toda maniobra (fraudulenta) y de toda presión", por consiguiente, "esta serie de operaciones previas (...) merece una especial protección si se quiere que el propio escrutinio se desarrolle en condiciones óptimas de objetividad y regularidad".

10 El Consejo Constitucional, consciente de la necesidad de evitar la denegación de garantía jurisdiccional de dichos actos, aceptó en 1981 extender su competencia al control de la legalidad de los actos preliminares de las elecciones legislativas. No obstante, dicha intervención estará supeditada a que las irregularidades sean de tal magnitud que puedan poner en peligro todo el proceso electoral, o bien a que, en el caso de que no resolviera en ese momento previo a la votación los recursos que se le presentasen en relación a este tipo de cuestiones, se comprometiera gravemente el control que el mismo ejerce tras la votación en calidad de juez de la elección.

Con todo el Consejo Constitucional ha recordado que no puede conocer las quejas relativas a la inconstitucionalidad de la Ley electoral puesto que: "el juez de la elección no es el juez de la inconstitucionalidad", (Dec. 97-2232, de 10 de julio de 1997).

11 R. GHEVONTIAN, "Un labyrinthe...", *op.cit.*, p. 796.

12 En el caso de las elecciones senatoriales, la cualidad de elector es conferida de manera más selectiva que en las anteriores y las listas electorales se reemplazan por un conjunto de electores senatoriales establecidos por el prefecto. Según el art. L.292 del Código electoral, los recursos contra el mismo pueden ejercerse por todos los miembros del colegio senatorial del departamento ante el Tribunal administrativo, cuya resolución no puede recurrirse sino ante el Juez de la elección: el Consejo Constitucional. Y puede recurrirse sólo en el caso de que, al tiempo se recurra la propia elección.

13 Art. L.17 Código electoral: "(...) Una Comisión administrativa constituida para cada uno de los colegios electorales, integrada por el alcalde o su representante, el delegado de la Administración designado por el Prefecto o sub-Prefecto y un delegado designado por el Presidente del Tribunal de grande instance, elabora una lista electoral por cada colegio electoral (...). Además, una lista general de todos los electores del municipio se elabora con las listas electorales de cada colegio electoral (...)".

la existencia de una comisión administrativa constituida en proporción al número de habitantes del municipio, que procede a realizar una actualización anual de las listas.

Se contemplan dos tipos de recursos, uno en favor del elector y otro en favor de la autoridad administrativa (en este caso el prefecto). Corresponde a la jurisdicción civil (*tribunaux d'instance*), cuando a ello sean instados dentro de los diez días siguientes a la publicación de las listas por cualquier elector interesado (o en el plazo de cinco días cuando la reclamación se presente por el Prefecto), resolver las reclamaciones presentadas frente a las decisiones de la comisión encargada relativas a las inscripciones, denegación de las mismas o exclusiones en las listas electorales, en el caso de que las mismas tengan relación con alguna cuestión referente a su competencia: domicilio, residencia, nacionalidad..., en general, al estado y capacidad de las personas¹⁴. El *tribunal d'instance* resuelve en primera y única instancia puesto que es el único competente para juzgar las irregularidades de fondo y de forma que pueden viciar las decisiones relativas a la inclusión o no, en las listas, de un determinado elector. Sus decisiones pueden ser recurridas en casación, según se desprende del art. L.27 del Código electoral¹⁵.

En el segundo caso, cuando el litigio tenga que ver con el funcionamiento de las comisiones (tanto las comisiones de base instituidas en cada colegio electoral, como de la comisión general municipal) el prefecto puede recurrir ante el Tribunal administrativo si estima que las operaciones de dichas comisiones adolecen de algún vicio formal¹⁶.

En el caso de los recursos relativos a las listas, no parece que haya lugar para la intervención del juez de la elección, el Consejo Constitucional, a no ser por vía de excepción: en el caso de existencia de maniobras fraudulentas que pudieran atentar contra la sinceridad de la votación o pudieran llegar a modificar el resultado¹⁷. De este modo el control por el Consejo no podrá llevarse a cabo sino tras la elección¹⁸.

14 También pueden presentar recursos terceras personas inscritas en las listas que actuarían como una especie de "acción popular que asegure la pulcritud de las listas", (Sentencia de la Cour de cassation de 10 de abril de 1991). No hace falta, por tanto, verse afectado para recurrir. Ver J. CL. MASCLÉ, *Le droit des élections politiques*, en *Que sais-je?*, París, 1992, p. 99.

15 Art. L.27: "(...) El Tribunal Supremo resuelve definitivamente en casación".

16 Por ejemplo, en el caso de conflicto de competencias entre las "comisiones especiales de base" creadas en cada colegio electoral y la "comisión general municipal".

17 D. TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, PUF, París, 1995, p. 413. El Consejo Constitucional es incompetente salvo en el caso de que las irregularidades puedan alterar el resultado de la elección, como en el caso de las Decs. de 21 de octubre de 1988 o de 23 de noviembre de 1988, en que se habían practicado "inscripciones en blanco".

Ver F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Economica, París, 1980, pp. 319-24. Las omisiones o exclusiones pueden recurrirse ante los tribunales competentes, pero no ante el Consejo Constitucional. El Consejo recupera su competencia en el caso en que hayan existido presiones sobre algunos electores para obligarlos a excluirse o hacerse excluir, en el caso de irregularidades en la revisión de

2.B) EL CONTROL DE LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS Y DE LA ELEGIBILIDAD DE LOS CANDIDATOS

Para las elecciones a diputados, el art.L.157¹⁹ del Código electoral prevé que las candidaturas presentadas deben depositarse en la Prefectura. En caso de que el Prefecto considere que alguna no cumple con las condiciones exigidas en el Código electoral²⁰ dispone de 24 horas para presentar un recurso ante los tribunales administrativos, que deberán resolver en tres días. En su caso, la resolución del tribunal administrativo puede ser recurrida ante el Consejo Constitucional²¹, que solamente podrá modificar la decisión del tribunal administrativo después de efectuadas las votaciones y el correspondiente escrutinio. Esta sorprendente regulación conlleva el riesgo de que tenga que convocarse una nueva elección²².

En efecto, se puede presentar un recurso ante el Consejo, que actúa como tribunal de apelación de las decisiones de los tribunales administrativos²³ al tiempo que juez de la elegibilidad de los candidatos. El Consejo Constitucional podría, llegado el caso, anular las resoluciones de los tribunales administrativos, sin anular las elecciones o, por el contrario confirmarlas. Asimismo puede resolver confirmando la solución adoptada por el Prefecto que ha rechazado una candidatura sin recurrir ante el correspondiente tribunal administrativo²⁴. Sin embargo, el candidato cuya candidatura hubiera sido rechazada por el Prefecto no puede recurrir ante el tribunal administrativo. Como es evi-

las listas, en el caso de la existencia de *numerosos errores*, o de la existencia de fraude en el establecimiento de la lista para beneficiar a un determinado partido. Sin embargo, como indica este autor, cuando la maniobra fraudulenta ha sido realizada por la propia Administración, resulta difícil, más bien imposible, que el recurrente pueda probarla puesto que no dispone de los medios necesarios para realizar la investigación con lo que, raramente el Consejo Constitucional considerará suficientemente probada la existencia de fraude. En las elecciones de 1997, podemos encontrar casos en que el Consejo reconoce que no le corresponde pronunciarse sobre la regularidad de las listas *"en ausencia de maniobra"*: Dec. 97-2190 de 28 de octubre de 1997.

18 H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, París, 1991, p. 99.

19 Art. L.157: *"Las declaraciones de candidaturas deben depositarse, por duplicado, en la prefectura, como máximo el día vigésimo primero antes del inicio de la votación."*

La declaración de candidatura se deposita personalmente por el candidato o su suplente. Se entrega un recibo provisional al depositante."

20 Ver arts. L.154-156 del Código electoral. En ellos se exige que el candidato presente una declaración de candidatura firmada por el mismo en la que aparezca su nombre, lugar de nacimiento, domicilio y profesión así como el de su suplente; deberá acompañarse de la aceptación del suplente quien deberá cumplir los requisitos exigidos para ser candidato. Nadie puede ser suplente de varios candidatos ni un candidato puede ser, a la vez, suplente de otro, ni presentarse en varias circunscripciones.

21 Ver D. TURPIN, *Le Conseil Constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*, París, 1995, p. 111.

Sin embargo, el Consejo constitucional no puede entrar a conocer directamente sobre el modo de designación de los miembros del colegio electoral: Dec. de 23 de mayo de 1991.

22 H. ROUSSILLON, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 99.

23 Art. L.160 del Código electoral.

24 Ver D. TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, París, 1995, p. 411.

dente, tampoco podrá hacerlo ante el Consejo Constitucional antes de celebrarse las elecciones sino cuando estas ya hayan tenido lugar y el objeto de su demanda deberá ser la anulación de las mismas. Esta demanda que sólo será admitida por el Consejo, cuya labor no es sino garantizar la sinceridad de los resultados, en caso de que considere que la presentación de la candidatura hubiese podido tener una repercusión tal que hubiese podido ser determinante del resultado final de las elecciones²⁵.

2.C) EL CONTROL DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

Una vez efectuada la proclamación oficial de las candidaturas, comienza el envío a los electores, y posibles votantes, de los documentos destinados a su información. Esta tarea se confía a la llamada *Comisión de propaganda*²⁶, existente en cada una de las circunscripciones, cuya principal función consiste en enviar por correo los documentos electorales²⁷ así como confiar a los Alcaldes las papeletas que se utilizarán el día de la votación. El Código electoral no prevé que antes de la votación pueda presentarse, ante un Juez, un recurso relativo a la citada distribución de la documentación electoral²⁸, ni en su caso, recurrirse el rechazo de la Comisión a dar su “*visto bueno*” a los documentos electorales remitidos por los candidatos²⁹.

25 Como señala F. LUCHAIRE, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 322 y ss., Las disposiciones contenidas en el Código electoral reconocen al Consejo Constitucional, poderes muy particulares en materia de candidaturas:

1. Como juez de apelación de las resoluciones de un tribunal administrativo, puede verificar si el tribunal era competente para excluir una candidatura, si el recurso se había presentado ante el tribunal por una autoridad competente, esto es, por el Prefecto, si se ha presentado el recurso ante el tribunal dentro de los plazos establecidos al efecto, si el tribunal ha resuelto en el plazo previsto por el Código electoral, o si el tribunal ha actuado correctamente.

2. Como juez de las decisiones del Prefecto le corresponde verificar si el Prefecto cuando ha rechazado una candidatura ha sometido el caso ante un tribunal administrativo —si no lo ha hecho, el candidato se queda fuera sin posibilidad de recurrir la infracción cometida por el Prefecto— o si el rechazo de una candidatura entra dentro del ámbito de sus competencias por no haber cumplido el candidato los requisitos exigidos.

3. Como juez de la regularidad de la presentación de candidaturas y, en consecuencia, de la elegibilidad de los candidatos, debe resolver sobre la elegibilidad o inelegibilidad de los candidatos en virtud de las inelegibilidades contenidas en el art. LO. 133 del Código electoral; puede encontrarse con que la irregularidad de la candidatura del suplente entraña la del candidato por lo que deberá anular la elección si éste resulta elegido.

26 Que se compone de funcionarios y está presidida por un Magistrado designado por el Primer Presidente del Tribunal de Apelación.

27 Art. L.166 del Código electoral.

28 En virtud de lo dispuesto en el art. R.34 del Código electoral, debe enviar a todos los electores de la circunscripción una circular acompañada de una papeleta de voto de cada candidato o de cada lista. Asimismo, en virtud de lo dispuesto por el art. R.38, aquéllas papeletas o circulares que no cumplan las prescripciones legales, pueden ser rechazadas por la Comisión. Así, entra dentro de los poderes de la Comisión rechazar aquellos documentos que no cumplan los requisitos exigidos en cuanto a la presentación.

29 Sin embargo, la Comisión de propaganda no puede negarse a la distribución de la documentación que le ha sido remitida aduciendo que el contenido de la misma es susceptible de producir la vulneración de algún derecho.

Ver Dec. 97-2167 de 23 de octubre de 1997 en que el Consejo, tras haber sido recurrida la violación por la Comisión de las prescripciones contenidas en el art.38 del Código electoral, considera que al rechazar la admisión de algunos documentos por considerar que su eslogan podía conllevar confusión de cara a los electores, ésta se ha excedido en sus competencias.

Por consiguiente, correspondería al Juez de la elección, en el marco de un recurso contra el resultado de la votación, examinar las reclamaciones referidas a la labor de las Comisiones de propaganda³⁰. No se sabe bien por qué, ha sido la jurisdicción civil la que se ha arrogado la función de prescribir las medidas pertinentes para evitar los problemas que pudieran causar las distribuciones defectuosas en virtud de la potestad que le ha conferido el Código Civil en su art. 809.

3 LA INTERVENCIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL COMO JUEZ ELECTORAL

En cuanto a los poderes del Consejo Constitucional en relación al control del proceso electoral, él mismo ha considerado que su competencia está sujeta a ciertos límites a pesar de que en el art. LO.188 del Código electoral se afirma que, *“tal y como se prevé en el art.44 de la ordenanza n° 58-1067 de 7 de noviembre de 1958, en relación con la resolución de los asuntos que le sean sometidos, el Consejo Constitucional tiene competencia para conocer de toda cuestión o excepción planteada con ocasión del recurso”*. De este modo, los límites que el propio Consejo se ha impuesto a la plenitud de jurisdicción son las excepciones inadmisibles. Así, se considera incompetente para estatuir sobre *“una excepción de inconstitucionalidad de la ley electoral”*³¹.

De otro lado, la respuesta a la interrogación relativa a la competencia del Consejo para controlar las operaciones previas a las elecciones legislativas no es uniforme ni resulta pacífica en la doctrina francesa. Responder a si éstas pueden ser o no separa-

30 Por ejemplo, en la Dec. 97-2138 de 23 de octubre, el Consejo resuelve acerca de la actuación de la Comisión de propaganda que, por una parte, no tiene la obligación de asegurar el envío de los impresos remitidos por el candidato con posterioridad a la fecha fijada (varios días más tarde) por la Prefectura para cada votación aunque hubiese aceptado el material de otro candidato horas después de pasado el plazo para ello.

31 F. LUCHAIRE, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 317, explica la posición del Consejo aduciendo las siguientes razones, las cuales son, por otro lado, discutibles para el autor: el Consejo Constitucional, en materia electoral ejerce, a nivel nacional, una competencia idéntica al juez administrativo para las elecciones locales, lo que no resulta convincente puesto que el Consejo Constitucional sí que tiene competencias para declarar la inconstitucionalidad de una ley. De otro lado, el Consejo tiene en cuenta que para que pueda ejercer el control de inconstitucionalidad debe recurrirse la misma en el plazo previsto.

El citado autor considera lamentable que el Consejo no haya interpretado el art. 44 de la ordenanza de modo que incluyera en su ámbito la posibilidad de la excepción de inconstitucionalidad.

das de la votación y por tanto susceptibles de un contencioso distinto al que puede presentarse ante el llamado *juez de la elección* constituye una de las cuestiones más complejas del derecho electoral francés. Por otro lado, la distinción de las atribuciones a las distintas jurisdicciones aparece cada vez de manera menos nítida al tiempo que, progresivamente, el Consejo Constitucional va asumiendo el control jurisdiccional de los actos preparatorios de la votación.

Durante bastante tiempo en Consejo consideró que su papel se reducía a resolver sobre la impugnación de la elección de un diputado (o su suplente)³² y no sobre el conjunto de actos que configuran el proceso electoral (en el que, por supuesto están comprendidos los llamados actos preliminares u operaciones preparatorias). De este modo desde el inicio de su andadura como juez electoral rehusó conocer de los recursos que no fueran los estrictamente dirigidos contra la elección de un parlamentario³³. Así declinó conocer de las demandas relativas a las rectificaciones de los resultados en un colegio electoral³⁴, las dirigidas contra la totalidad del proceso electoral³⁵, o la sustitución de un electo por su suplente³⁶, sólo por citar algunos ejemplos. Sin embargo, dado que no existía una verdadera garantía jurisdiccional de los algunos actos previos a la votación, apartándose de la literalidad de los textos legales y constitucional que regulan su competencia, y asumiendo un principio finalista aceptó examinar la demanda presentada por el Sr. Delmas que cuestionaba *“la regularidad de las operaciones electorales”*³⁷. Aunque con ciertas vacilaciones, esta posición se vio confirmada con otras decisiones posteriores relativas a la impugnación de un acto preliminar que afectaba al desarrollo de las elecciones venideras³⁸.

No obstante, esta laudable de actuación del Consejo Constitucional, y primordialmente el camino que habían emprendido con la misma, se vio afectada cuando, en 1993, el Consejo de Estado aceptaba conocer de un recurso sobre las operaciones previas a

32 Dec. de 8 de junio de 1993.

33 Como indica D. TURPIN, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 113, a ello contribuyó de manera decisiva la posición adoptada por el Consejo de Estado, preocupado por no *recuperar* un terreno que no le había sido confiado, mediante a asunción del control de las operaciones previas a la votación y que no eran disociables de la misma, las cuales sólo podían recurrirse a posteriori ante el Consejo Constitucional, siempre y cuando hubieran alterado la sinceridad de la votación.

34 Dec. de 30 de enero de 1968.

35 Dec. de 26 de julio de 1968.

36 Dec. de 13 de noviembre de 1971.

37 Que dio lugar a la referida Dec. *Delmas* de 11 de junio de 1981 adoptada después de que el Consejo de Estado se considerase incompetente.

38 Dec. de 21 de octubre de 1988.

las elecciones legislativas. Abandonó así la línea de actuación que había iniciado con el caso *Delmas* en 1981³⁹.

3.A) NATURALEZA

Este órgano, a diferencia de lo que ocurre cuando actúa como juez de la constitucionalidad de las leyes, en el momento en que procede como juez de la elección ejerce una función de naturaleza claramente jurisdiccional⁴⁰, y, por consiguiente, está obligado a resolver en condiciones idénticas a las del juez ordinario.

Esta doble naturaleza adquiere una especial significación por cuanto el propio Consejo Constitucional, en cuanto juez de la constitucionalidad, ha excluido tajantemente los Tratados internacionales del bloque de constitucionalidad⁴¹, en virtud de que en la Constitución francesa no existe ningún mandato dirigido al juez constitucional para que interprete los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos de conformidad con los instrumentos internacionales de protección. Pero el Consejo, en tanto que juez de la elección no ha excluido una aplicación directa del Convenio en sus decisiones relativas al contencioso electoral, al contrario, deberá apreciar la compatibilidad de las normas aplicables al caso con los preceptos contenidos en el Convenio Europeo y en sus Protocolos⁴².

Pero, como hemos dicho, el Convenio es susceptible de ser directamente aplicable en el contencioso electoral⁴³, lo que, en su caso, podría comportar una declaración

39 Este cambio ha sido considerado por la doctrina francesa como invalidante de la audaz Dec. del Consejo en este mismo caso.

40 Ver D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux...*, *op. cit.*, pp. 300 y ss.

41 Ver Decs. de 15 de enero de 1975 de 23 de julio de 1991 o de 24 de julio de 1991. El Consejo considera que una ley contraria a un Tratado internacional no resulta, por consiguiente, contraria a la Constitución y por consiguiente no le corresponde en su función de juez de la constitucionalidad examinar la conformidad de una determinada ley a, en el caso que nos atañe, el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

42 Ver F. LUCHAIRE, "Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction?", en *Revue de Droit Public*, núm. 28, 1979, p. 47. Asimismo, D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux...*, *op. cit.*, p. 301, reconoce que la especificidad del procedimiento seguido por el Consejo en materia electoral (en el resto de materias no se prevé ningún tipo de procedimiento), así como la naturaleza de sus poderes en esta materia, confieren a su actuación en el contencioso electoral un carácter claramente jurisdiccional.

Por su parte, PH. FOILLARD, *Droit Constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 336, hace notar como, en general, los procedimientos seguidos ante el Consejo Constitucional se jurisdiccionalizan a pesar de que las audiencias no son públicas y no se toma en cuenta la intervención de los abogados; sin embargo el procedimiento tiende a ser cada vez más contradictorio (ya lo es en materia electoral desde 1995) y menos secreta

43 Ver un análisis de las posibles interrelaciones entre ambas jurisdicciones en PATRICK GAÏA, "Les interactions entre les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel", en *Revue française de droit constitutionnel*, n. 28, 1996, pp. 725-45.

del Consejo de la existencia de incompatibilidad entre las previsiones de la norma de derecho interno y las prescripciones del Convenio, pronunciamiento del que derivaría la inaplicabilidad de la misma al caso que se juzga. Al respecto, el Consejo ya tuvo ocasión de verificar si la Ley electoral francesa era conforme al art. 3 del Protocolo Adicional al Convenio en la Dec. de 21 de octubre de 1988: se trataba de averiguar si las previsiones contenidas en la ley en relación a la existencia de un solo candidato en la segunda vuelta de las elecciones legislativas era compatible con la exigencia de elecciones libres (en particular, la libertad de los electores para escoger al candidato), contenidas en dicho precepto. El Consejo se inclinó en favor de dicha compatibilidad atendiendo a la doctrina contenida en la Sentencia *Mathieu Mohin y Clerfayt* de 2 de marzo de 1987.

Asimismo, con la Dec. de 8 de noviembre de 1988, el Consejo examinó si el *Reglamento de procedimiento*, sobre el que se había puesto de manifiesto la contradicción existente entre el tenor literal del art. 17 del mismo, que excluía expresamente toda posibilidad de audiencia al interesado, y las prescripciones contenidas en el art. 6.1 del Convenio resultaba, realmente, contrario al Convenio resolviendo que este último “no concierne sino a los procesos penales y a los juicios relativos a los recursos sobre derechos y obligaciones de carácter civil”⁴⁴.

Sin embargo, la presentación de tres recursos ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, algo cambió en el contencioso electoral. Aunque poco. Si bien uno de los recurrentes, el Sr. Jack Lang⁴⁵, desistió y la demanda presentada por el Sr. Estrosi fue declarada inadmisibles⁴⁶, la Comisión se pronunció favorablemente sobre la admisión del recurso presentado por el Sr. Pierre Bloch, lo que desencadenó toda una serie de especulaciones que llegaron a afectar a la regulación del propio contencioso electoral⁴⁷. El 30 de junio de 1995, la Comisión Europea⁴⁸ declaró admisible esta demanda en que se pedía ampliar el ámbito de aplicación del Convenio al procedimiento contencioso de

⁴⁴ Sin embargo, este posicionamiento no evitó que continuaran las dudas sobre la compatibilidad del Reglamento con el principio de “igualdad de armas”. Ver Th. Renoux y M. de Villiers, *Code constitutionnel*, Litec, París, 1995, p. 1039, citado por PATRICK GAÏA, “Les interreactions...”. *op. cit.*, p. 473.

⁴⁵ Demanda n. 23943/94.

⁴⁶ Demanda n. 24359/94.

⁴⁷ Demanda n. 24194/94.

⁴⁸ El 1 de noviembre de 1997 se aprobó el Protocolo n. 11 al conseguirse la última ratificación aunque su entrada en vigor no se ha producido hasta el 1 de noviembre de 1998. A partir de ese momento la primera fase del proceso ante la jurisdicción del Tribunal, que discurría ante la Comisión cuando se presentaba una demanda, desaparecerá puesto que el mencionado Protocolo tiene como finalidad, explicitada en su art. 2, “sustituir la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos existentes por un nuevo Tribunal permanente”.

las elecciones legislativas francesas. La presentación, pero sobre todo el hecho de que la Comisión hubiese declarado admisible la demanda, planteó para la doctrina francesa serios interrogantes que se hacía necesario resolver⁴⁹.

Los hechos relatados repercutieron sobre el *Reglamento de procedimiento*, en cuya versión anterior a 1995 el art. 17 no preveía ni la existencia de publicidad del proceso ni de audiencia a las partes. Su tenor literal era el siguiente: “(...) *Las sesiones del Consejo Constitucional no son públicas. Las personas señaladas en los arts. 3⁵⁰ y 9⁵¹ del presente Reglamento no pueden solicitar ser oídas en las mismas (...)*”. Por ello, consideramos que algo si se avanzó tras la Dec. del Consejo Constitucional de 28 de junio de 1995⁵², en que la redacción de este artículo quedó como sigue: “(...) *Las sesiones del Consejo Constitucional no son públicas. Sin embargo, las personas señaladas en los arts. 3 y 9 pueden solicitar ser oídas en las mismas (...)*”.

Gracias a esta reforma, en la que se introdujo la posibilidad de contradicción, se dio un gran paso para que el procedimiento previsto en relación a dichos contenciosos se ajustara a lo previsto en el art. 6.1 del Convenio donde se establece que “*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y en un plazo razonable por un tribunal independiente que decidirá bien sobre (...)*”.

3.B) OBJETO DEL RECURSO

Si atendemos al tenor literal del art. 59 de la Constitución francesa, el Consejo sólo intervendrá en caso de “*impugnación*”. Por ello, su actuación siempre estará condicionada a la interposición de una demanda, y su decisión se ceñirá al *petitum*. Con todo, el objeto del recurso electoral lo constituye, en rigor, y de manera exclusiva, la

49 Nos referimos a la Sentencia del caso *Pierre Bloch contra Francia*, de 21 de octubre de 1997. Al tiempo, se aventuran hipótesis que luego no se han visto confirmadas.

50 El art. 3 del Reglamento se refiere a los recurrente y a las personas que estos pueden elegir para que les representen.

51 El art. 9 del Reglamento se refiere a los miembros del Parlamento elegidos en las mismas elecciones en la circunscripción que se ha visto afectada por el recurso, así como, en su caso, a su o sus suplentes, y a las personas que estos pueden designar para representarles. Asimismo a toda persona susceptible de oponerse a la resolución de la Comisión nacional de cuentas de campaña.

52 J. F. FLAUS, “Contentieux des élections parlementaires et garanties du procès équitable”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n. 34, 1998, p. 56, en la nota 32 asevera que la introducción de dicha garantía procedimental fue una de las contrapartidas del desistimiento, ante la Comisión Europea, del diputado J. Lang.

proclamación de un candidato. Será inadmisibile, por carencia de contenido, todo recurso que tienda, de manera general, a la anulación de las operaciones electorales⁵³.

De otro lado, el precepto citado prevé que dicho recurso se centre exclusivamente en el cuestionamiento de la “*regularidad de la elección de diputados y senadores*”. Así pues, aunque el art. LO.188 del Código electoral dispone que éste puede conocer “*toda cuestión y excepción planteada con ocasión del recurso*”, sin embargo, el art. LO.180 precisa que “*la elección de un diputado*” sólo puede recurrirse ante el Consejo Constitucional. Previsión que vuelve a repetirse, casi literalmente, en el art.1 del *Reglamento aplicable al procedimiento seguido ante el Consejo Constitucional para el contencioso electoral de diputados y senadores*. Por consiguiente, éste consideró que su papel se reducía a resolver las demandas que cuestionaran la elección de un determinado diputado, inadmitiendo otro tipo de recursos.

Como hemos dicho, el caso *Delmas*, constituye un punto de inflexión en la propia configuración del Consejo Constitucional de los límites de su intervención al haber entrado a conocer el fondo de una demanda relativa a la regularidad del conjunto de las operaciones electorales (en este caso, del Decreto de convocatoria de los colegios electorales para la elección de diputados, fijando las condiciones del desarrollo de las operaciones electorales, que, presuntamente, violaban las disposiciones del Código electoral). Porque, de otro modo, la existencia de ciertos “*ángulos muertos*”, en palabras de D. Turpin⁵⁴, provocaba la denegación de justicia para los titulares del derecho de sufragio puesto que tampoco el Consejo de Estado aceptaba conocer de estas cuestiones. En esta situación los afectados se quedaban sin protección⁵⁵.

53 J.-C. MASCLÉ, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 103.

Para que un recurso sea admitido su objeto será impugnar los resultados de una elección concreta, lo que deberá expresarse claramente en la demanda, no pudiendo limitarse sólo a la petición de modificación de los resultados obtenidos por el recurrente, criticar los resultados..., etc.

54 D. TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 418.

55 Existen Decs. posteriores sobre estas mismas cuestiones. Así, en la Dec. de 16 a 20 abril de 1982 declaró inadmisibles las demandas contra un decreto relativo a la elección de los miembros del Consejo superior de los franceses en el extranjero puesto que éste no concernía sino a la elección de seis senadores - aunque admitió que podía recurrirse *a posteriori* por vía de excepción. Sin embargo, afirmó la competencia *a priori* por vía de acción en su Dec. de 13 de julio de 1988 y en su Dec. de 21 de octubre de 1988 afirmando que “*resulta de la combinación de los arts. 59 y 63 de la Constitución y del art. 33 de la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 que, con reserva del caso en que se impugnase la regularidad de un acto preliminar a las operaciones de votación que pusiera en juego el desarrollo general de las elecciones a realizar, el Consejo no podía conocer sino de recursos dirigidos contra una elección determinada*”. O lo que es lo mismo: podría conocer de los actos preliminares si se ponía en juego el desarrollo de las próximas elecciones que se celebraran.

Otras operaciones preparatorias se situaban en *zonas oscuras* por cuanto el Consejo constitucional no consideraba que fueran de su competencia: es el caso de las demandas relativas a la devolución de las cauciones y gastos de la campaña electoral, por cuanto en los recursos relativos a estas cuestiones “*no se invocaba la existencia de ningún error en el cálculo de votos otorgados a los candidatos*”⁵⁶. Empero, el 8 de julio de 1986 admitió la posibilidad de conocer los problemas relativos al reembolso de las cantidades invertidas en la campaña si se presentaban “*en relación a una demanda que cuestionase el número de votos obtenidos por los candidatos*”⁵⁷.

Por último, tras las Leyes orgánicas nº 88-226 y 88-227 de 11 de marzo de 1988 relativas a la transparencia financiera de la vida política, la Ley nº 90-55 de 15 de enero de 1990 relativa a la limitación de los gastos electorales y a la clarificación de la financiación de las actividades políticas así como la Ley nº 93-122 de 29 de enero de 1993 relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos, la Ley nº 95-65 de 19 de enero de 1995 relativa a la financiación de la vida política y la Ley nº 96-300 que fija la incompatibilidad entre la situación de candidato y la función de miembro de una asociación de financiación electoral de 10 de abril de 1996, se ha instaurado un control de los ingresos y gastos de los candidatos por una Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiación política⁵⁸. Se acompaña con la previsión de sanciones pecuniarias, penales y electorales —inelegibilidad durante un año del candidato o retirada de oficio del candidato elegido—, que fijará el juez de la elección: esto es, el Consejo Constitucional en el caso de elecciones a la Asamblea nacional.

Estas innovaciones han supuesto una ampliación de las competencias del Consejo al tiempo que han generado un notable incremento del número de recursos contenciosos electorales a resolver por el mismo⁵⁹.

56 Dec. de 1 de junio de 1973.

57 Como señalaba J.-C. MASCLÉ, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 103, una interpretación estricta del texto constitucional conlleva a que sea inadmitido un recurso que únicamente pretenda conseguir la modificación del número de votos obtenido por un candidato, que pida una investigación o una indemnización. Por consiguiente, en el caso de la devolución de los gastos de propaganda electoral no existe ningún juez que pueda apreciar un error que privará a un determinado candidato de los reembolsos a los que tendría derecho en caso de que el cómputo de sufragios se corrigiese. El citado autor ya se pronunció sobre la conveniencia de que la competencia del Consejo Constitucional se extendiese a estas cuestiones.

58 Es una autoridad administrativa independiente cuyo cometido se limita a examinar las cuentas de campaña de los candidatos. Está compuesta de tres miembros del Consejo de Estado, de tres miembros del Tribunal de Cuentas y de tres miembros del Tribunal Supremo.

59 Se presentaron 99 en las elecciones de 1988, 213 en las elecciones del 93 y 272 relativas a las elecciones de 1997.

4 ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL RECURSO CONTEN- CIOSO ELECTORAL ANTE EL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Dado el carácter claramente jurisdiccional de la actuación del Consejo constitucional en la resolución de los recursos electorales, las características del procedimiento deberán ajustarse a las exigencias derivadas del derecho a obtener la tutela judicial efectiva recogidas en los convenios internacionales. De ahí que en algunos aspectos haya tenido que modificarse el Reglamento de procedimiento aplicable, tema sobre el que luego volveremos.

4.A) SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR UNA DEMANDA

Como afirma Masclat, *“La presentación de un recurso en materia electoral no constituye el ejercicio de un derecho privado. Constituye una acción realizada en interés público”*⁶⁰.

El legislador ha determinado que el derecho a recurrir una elección corresponde a dos categorías de personas: aquéllas que están inscritas en las listas electorales de la circunscripción y a todos aquellos que hayan presentado su candidatura en la misma⁶¹. Así, no será admisible una demanda presentada por quien no sea candidato titular o suplente, (la presentación de la candidatura debe haberse solicitado, aunque podría no haberse registrado, y ser esto objeto de irregularidad de la elección)⁶² o no esté efectivamente inscrito en las listas (aunque cumpla las condiciones para estarlo) de la circunscripción en la que se ha realizado la elección controvertida, ni por el representante del Estado en el Departamento. Pero tampoco cuando se presente por quien no cumpla estas condiciones, a pesar de que lo haga en nombre de un candidato, ni aun cumpliéndolas, si la demanda se presenta en nombre de un partido político o de una asociación.

⁶⁰ J.-C.MASCLAT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 104.

⁶¹ Art. 180 del Código electoral. No se exige, que los recurrentes demuestren tener un interés particular, por cuanto, como ya se ha dicho con el recurso se busca garantizar el interés público por unas elecciones sincera y limpias.

⁶² Por tanto están legitimados no sólo los candidatos (o sus suplentes) en sentido estricto, sino todos aquellos que hubiesen presentado su candidatura, aunque en este último caso, el derecho está sujeto a ciertos límites: sólo la puede presentar el candidato y no un mandatario, excepto cuando aquél le habilite expresamente.

La demanda debe presentarse siempre firmada (dentro de plazo)⁶³ por quien cumple las condiciones anteriormente dichas o, en el caso de que haya varios recurrentes, por al menos uno de ellos, en virtud de lo dispuesto en el art. 3 del *Reglamento de procedimiento*⁶⁴.

4.B) PLAZO PARA RECURRIR

La elección de uno o varios diputados electos puede recurrirse ante el Consejo dentro de los diez días siguientes a la proclamación de los resultados de la votación, a contar desde el día siguiente "*de aquél de la proclamación oficial*"⁶⁵. El plazo expira la media noche del décimo día después de que el resultado se ha proclamado (ello se hace, de manera uniforme, el primer lunes tras el día de la elección)⁶⁶. Y, cuando ha expirado, ya no se admite ningún recurso⁶⁷. De otro lado, no se admitirá un recurso cuando éste se presente con carácter previo a la proclamación de los resultados, aunque ya haya finalizado la votación y el escrutinio⁶⁸.

Como en la mayoría de los ordenamientos, los plazos previstos para recurrir una elección son especialmente breves y se exige su estricto cumplimiento puesto que es necesario que la situación se clarifique lo antes posible⁶⁹.

63 Si se han presentado varias demandas sobre la misma cuestión será suficiente con que se firme una de las copias presentada dentro de plazo.

64 Art. 3 del Reglamento: "*Las demandas presentadas deben contener los apellidos el nombre, la dirección, la calidad de los recurrentes (elector o candidato) y el nombre de los elegidos cuya elección ha sido recurrida así como la exposición de hechos e irregularidades que se recurren. Estas deben firmarse por sus autores*". De este modo, la demanda presentada por un abogado y firmada por el mismo no será admisible.

65 Art. 1 del *Reglamento de procedimiento*.

66 Es posible que la proclamación, que en principio tiene lugar el lunes siguiente al día de la elección según lo dispuesto en el art. L.175 del Código electoral, se realice otro día, o, incluso la misma noche de la elección; no obstante el plazo empieza a correr desde la proclamación efectiva aunque esta se haya efectuado otro día distinto al previsto en precepto anterior.

67 La demanda puede presentarse en la prefectura, que la debe enviar inmediatamente a París o bien directamente en la Secretaría del Consejo Constitucional, por tanto, si se ha registrado dentro de plazo en la Prefectura pero no ha llegado al Consejo, ello no es imputable al recurrente. No se conceden plazos suplementarios para los recursos presentados en los Departamentos de ultramar puesto que los recurrentes tienen la posibilidad de presentar el recurso en la Prefectura.

68 Los recursos prematuros son todos aquellos presentados contra las operaciones preparatorias. Lo mismo podría ocurrir con las demandas presentadas frente a las operaciones electorales de la primera vuelta puesto que las mismas, a pesar de haber conllevado la emisión del voto, todavía no han llevado a la elección de un determinado diputado. Sin embargo, el Consejo ha admitido recursos contra los resultados del primer turno puesto que estos condicionan el resultado final. Ver F. LUCHAIRE, *Le Conseil...*, op. cit., p. 299.

69 De este modo, la expiración del plazo de los diez días no sólo tiene como consecuencia la inadmisibilidad de los recursos presentados tras la misma sino que también resulta afecta a la presentación de nuevas causas de pedir distintas de aquéllas que han conformedo el recurso inicial. Pasado este plazo y atendiendo a las previsiones contenidas en el art. 5 del Reglamento: "*en el caso de que las memorias ampliativas se presenten con posterioridad, estas no pueden contener sino el desarrollo de los motivos ya invocados en la demanda, excluyéndose la aportación de otros nuevos*".

4.C) PROCEDIMIENTO

No cabe duda de que cuando el Consejo Constitucional resuelve un recurso electoral actúa ejerciendo una función plenamente jurisdiccional. De hecho, el art. 44 de la ordenanza nº 58-1067 habla de “*jugement*”⁷⁰ por lo que, en estos recursos, el procedimiento debe respetar las garantías procesales y los principios que rigen todo proceso jurisdiccional, así como las exigencias contenidas en el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos*. Sin embargo ello no fue así desde un principio, sino el producto de una larga evolución. Para entender en toda su amplitud el avance que ello ha supuesto, vamos a referirnos a las características más sobresalientes de la instrucción del sumario y a las novedades que, paulatinamente, se han ido introduciendo hasta su actual configuración.

Como todo procedimiento jurisdiccional, éste debe respetar el principio de contradicción⁷¹, exigencia que, junto a su carácter escrito, obliga a que el Consejo no pueda resolver sino a la vista de los documentos de los que las partes han tenido conocimiento y sobre los que éstas han podido dirigir al Consejo sus propias observaciones⁷². Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el art. 8 del *Reglamento de procedimiento*, el dossier relativo a cada una de las circunscripciones es remitido por el Presidente del Consejo a una Sección de instrucción, compuesta por tres miembros del Consejo nombrados por diferentes autoridades⁷³. El Presidente del Consejo encarga a un ponente (que puede ser miembro del Consejo, aunque en la práctica raramente lo es)⁷⁴ el estudio de toda la documentación⁷⁵. Este no forma parte de la Sección que ha de juzgar, ni tiene voz en la deliberación, ni su nombre aparece en la Decisión.

J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 15, justifica la brevedad de los plazos, principalmente en que no puede permitirse que los recursos se conviertan en simples polémicas sobre la actividad del electo y no propiamente sobre su elección. Por su parte, la inadmisión de los recursos prematuros se encamina a evitar la influencia que su presentación pudiera tener sobre los electores en la segunda vuelta.

⁷⁰ Ver art. LO.188 del Código electoral.

⁷¹ Con la excepción vista de los recursos inadmitidos, en virtud del art. 38 de la ordenanza.

⁷² F. LUCHAIRE, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 307.

⁷³ Uno por el Presidente de la República, otro por el Presidente del Senado y el tercero por el de la Asamblea Nacional.

⁷⁴ Los ponentes adjuntos, en número de diez provienen paritariamente del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas.

⁷⁵ Tal y como se recoge en el art. LO. 183 del Código electoral, el art. 38 de la ordenanza nº 58-1067 prevé que el Consejo rechace la admisión de los recursos que no cumplan los requisitos, o que los motivos alegados en la demanda no influyan en el resultado de la elección, sin instrucción contradictoria.

La consecuencia es que el parlamentario al que concierne el recurso no podrá tener ninguna información sobre el contenido del mismo, aunque, por lo mismo, tampoco verá su elección comprometida. Ver J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 18.

Cuando se admite un recurso y se lleva a cabo la instrucción contradictoria, dentro de los límites que puede imponer la necesidad de resolver en plazos lo más breves posible, además de a las partes se emplaza al Ministerio de Interior para que aporte sus observaciones por escrito. El electo afectado, o su abogado, presenta una memoria en respuesta a los argumentos del recurrente y éste último, o su abogado, contesta a la misma aportando nuevas observaciones; todo ello durante un plazo fijado de antemano por el Secretario general del Consejo. Cada parte tiene así acceso, durante el tiempo que dure la instrucción, a la totalidad del dossier, incluidas las observaciones presentadas por el Ministerio de Interior. El carácter contradictorio exigirá, asimismo, que ambas partes se encuentren en una situación de estricta igualdad, y que ambas puedan ser escuchadas⁷⁶.

Durante el procedimiento de instrucción existe la posibilidad de intervención directa del Consejo, bien cuando lo pide alguna de las partes⁷⁷, bien por propia iniciativa el Consejo puede ordenar una investigación o realizar, en la misma sede algunas medidas de instrucción⁷⁸. Las investigaciones y las medidas de instrucción adoptadas son comunicadas a las partes que disponen de un plazo de tres días para enviar al Consejo sus observaciones sobre las mismas.

De otro lado, no existe un procedimiento de cierre de la fase de instrucción, sino que es la Sección la que evalúa si el asunto está en situación de ser juzgado y en ese momento presenta una propuesta de Decisión. También puede finalizar el procedimiento en el momento en que el recurrente renuncie a su acción. En este caso, el Consejo verifica que nada se oponga a la renuncia, lo que no significa que pueda rechazar una

76 El art. 17 del Reglamento, tras la nueva reforma del mismo así lo prevé. Sin embargo, como observa F. LUCHAIRE, *Le Conseil... op. cit.*, p. 309 y ss. el procedimiento está lejos de situar a ambas partes en posición de igualdad. Por ejemplo, el recurrido raramente puede acceder a algunos documentos tras pasado el plazo que los mismos están expuestos al público, como por ejemplo las listas en donde se señala quien ha votado, pues cuando conoce la impugnación de su elección ya están depositadas en los archivos. De otra parte, el electo goza de ciertas ventajas: puede defenderse atacando, impugnando los resultados de otros ayuntamientos que hayan votado mayoritariamente por el recurrente, para lo que dispone de un plazo muy largo: hasta que el Consejo resuelva. De otro lado, el electo, puede beneficiarse de la ayuda de la administración para realizar ciertas averiguaciones, casi imposibles de llevar a cabo por el recurrente.

77 El hecho de que se pida no significa que la investigación sea autorizada por el Consejo o la Sección.

78 Estas se confían a un ponente y pueden tener como objeto recoger informaciones generales, por ejemplo sobre el desarrollo de las operaciones electorales en una determinada circunscripción, o informaciones mucho más concretas como el establecimiento de las procuraciones realizado por uno de los ayuntamientos de la circunscripción. Para más información sobre las mismas ver J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel... op. cit.*, p. 19, y D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux... op. cit.*, p. 303. En cuanto a las investigaciones cabe destacar que, con las nuevas atribuciones del Consejo, cuando se impugnan los cuentas relativas a los gastos en la campaña electoral, las mismas han aumentado de modo considerable.

petición de desistimiento, sino que tiene la obligación de verificar que la intención del recurrente es poner punto y final.

Los plazos para realizar la instrucción son generalmente breves (y pueden abreviarse aún más en caso de urgencia). Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con el control de la constitucionalidad de las leyes, el contencioso electoral no está sujeto a ningún plazo. Por ello, aunque lo más frecuente es que no tarde sino unos pocos meses en resolver todos los recursos, puede llegar a necesitar más de un año. La tardanza en resolver puede afectar sobremanera a la composición de la Asamblea nacional cuando la mayoría parlamentaria depende de pocos escaños⁷⁹.

4.D) LA DECISIÓN

Las Decisiones del Consejo Constitucional contienen una relación de preceptos aplicables al caso, la fundamentación y la parte dispositiva. Están firmadas por el Presidente, el Secretario General y el ponente y son notificadas por el Secretario General a la Asamblea nacional. Asimismo se le comunican al Ministro correspondiente⁸⁰. Estas decisiones no son susceptibles de recurso alguno, en virtud de lo dispuesto en el art. 62 de la Constitución francesa; no obstante, las partes interesadas pueden presentar al Consejo una demanda de rectificación de error material de sus decisiones, en un plazo de veinte días a contar desde la notificación de las mismas.

Todas las decisiones se publican en el *Journal officiel de la République française*, y cuando todos los recursos han sido resueltos, el Consejo da a conocer una serie de observaciones relativas a los principales problemas que se han presentado en dichos comicios así como de las propuestas de mejora de la normativa electoral dirigidas al legislador⁸¹.

⁷⁹ Ver. D. ROUSSEAU, *Droit contentieux...*, *op. cit.*, p. 303.

⁸⁰ Art. 18 del *Reglamento de procedimiento*.

⁸¹ Como dijimos al comienzo, las mismas han aparecido publicadas el 12 de junio de 1998 en el *Journal officiel*.

5 LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE IRREGULARIDAD: ESPECIAL REFERENCIA A LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1997⁸²

Con el fin de que la exposición de una materia tan densa como la que nos proponemos analizar no resulte excesivamente farragosa procederemos a separar los comentarios relativos al procedimiento y aquéllos relativos a cuestiones de fondo, dejando un apartado específico para las cuestiones referentes a las cuentas de campaña que, como ya se indicó en su momento, presentan ciertos problemas al haber una concurrencia de distintas instituciones en el control de su regularidad⁸³.

En primer lugar, resulta de interés el reproducir algunas de las observaciones sobre el procedimiento realizadas por el Consejo Constitucional tras las elecciones recaen sobre la duración de las instancias previas. La necesidad de una decisión rápida del Juez de la elección está presente en la ordenanza 58-1067 de 7 de noviembre de 1958⁸⁴. Sin embargo, pasados varios meses desde el segundo turno de escrutinio, numerosas reclamaciones permanecían aún sin resolver lo que provocaba dos consecuencias igualmente reprochables: se situaba la espada de Damocles de la anulación sobre la cabeza de los electos, quienes, de otra parte, ya habían participado en la vida de la Asamblea y tomado parte en algunas votaciones⁸⁵.

Estas dilaciones que se sufren desde hace una decena de años se deben predominantemente a dos factores, ambos involuntarios para el Consejo. En primer lugar, las par-

82 Un magnífico análisis sistematizado de los contenciosos resueltos por el Consejo Constitucional a raíz de las elecciones legislativas puede encontrarse en el libro de J.-P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, París, 1996, por ello nos referimos al hablar de los hechos susceptibles de constituir irregularidades y por tanto de entrañar la anulación de las elecciones, a los casos que pueden constituir materia novedosa por no estar recogidos en esta obra, id est, a los supuestos que se presentaron en las elecciones legislativas de 1997.

83 Un resumen de los mismos puede encontrarse en *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 4, 1998, pp. 25-40.

84 Así se reconoce en el art. 39 de la ordenanza: "...se advierte al miembro del Parlamento de que su elección ha sido recurrida, así como, en su caso, al suplente. La sección le concede un plazo para conocer el recurso y de los documentos depositados en la Secretaría del Consejo así como para presentar sus observaciones escritas".

Y en el art. 40 de la ordenanza: "Desde la recepción de las observaciones o la expiración del plazo concedido, el asunto se traslada al Consejo, que resuelve por una Dec. motivada. La Dec. se notifica inmediatamente a la Asamblea afectada."

No obstante, desde el principio de los años 90, tanto la evolución de las prácticas contenciosas como de la legislación han conducido al Consejo constitucional a no aplicar literalmente estos preceptos. De este modo, el Consejo puede, desde la recepción de las observaciones de la defensa (y si se cumplen ciertas condiciones) resolver sobre la reclamación. Ver Dec. 97-2196 de 12 de marzo de 1998.

85 El 1 de marzo de 1998 todos los recursos electorales habían sido resueltos, pero todavía restaban 142 demandas sometidas por la Comisión nacional de cuentas al Consejo Constitucional. Finalmente, de los 122 recursos interpuestos frente a la elección de 98 diputados, sólo cuatro diputados han visto anulada su elección, lo que constituye un decremento de las anulaciones con respecto a las habidas en las elecciones precedentes: 7 en 1988 y 6 en 1993.

tes han adquirido la costumbre de multiplicar los documentos escritos. La contradicción no se termina con la presentación de las observaciones para la defensa, sino que a éstas les suceden la réplica del recurrente, la dúplica del diputado demandado, la triplica del recurrente..., etc., sin contar las observaciones que a una y otra parte suscitan la memoria del Ministerio del Interior. Lo más lamentable es que muchas de estas observaciones llegan al Consejo la víspera de su deliberación y además no suelen aportar ningún elemento nuevo al debate.

A ello se añade el hecho de que, tras la Dec. de 28 de junio de 1995 que modificó el *Reglamento aplicable al procedimiento seguido ante el Consejo para el contencioso electoral*, a los plazos anteriores se han de sumar aquellos que ahora se prevén para la audiencia de las partes⁸⁶. Este cúmulo de circunstancias ha propiciado que el Consejo se plantee fijar una fecha a partir de la cual ya no recibirá más memorias para no dilatar la resolución de los recursos.

De otra parte, la legislación respecto a la financiación de las campañas electorales lleva al Consejo, en la práctica, a aguardar la evacuación del informe de la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas. Así lo hace porque de nada serviría resolver las quejas clásicas del contencioso electoral si, finalmente, las cuentas de campaña deben ser rechazadas y, por consiguiente, anularse la elección por esta causa. Dicha espera resulta indispensable incluso cuando el propio recurrente ha sido quien ha presentado quejas relativas a la falta de respeto de esta legislación. Es más, a pesar de la celeridad con que actúa y de la prioridad que concede al examen de las cuentas de campaña de los diputados cuya elección ha sido recurrida, la Comisión no puede pronunciarse sino tras pasado un plazo de cuatro meses a contar desde la elección⁸⁷. La decisión de la Comisión abre una nueva fase del procedimiento contradictorio ante el Consejo cuando en la demanda del recurrente se han incluido quejas relativas a la financiación. En este caso se comunica al recurrente la decisión de la Comisión el cual puede acceder tanto a ésta como a las propias cuentas de campaña, lo que probablemente conllevará la presentación de un recurso frente a la misma

⁸⁶ Ver art.17 Reglamento de procedimiento, párrafo segundo. Sin embargo, como podemos ver en sus observaciones *"es cierto que para las elecciones legislativas de 1997, el Consejo nunca ha juzgado útil para la solución de los casos proceder a todas las audiencias que se le habían solicitado"*. Ver *Les Cabiers...*, cit., p. 26.

⁸⁷ En el caso de las elecciones de 1997, hasta del 2 de agosto en caso de escrutinio re pedido para lograr la mayoría. Efectivamente, las cuentas de campaña pueden depositarse al final del segundo mes a contar desde a fecha del turno de escrutinio. Ver art. L.52-12 del Código electoral.

por el recurrente. Hay que atender a una respuesta no menos detallada del electo quien, a su vez, puede decidir impugnar las cuentas de campaña del recurrente en el caso de que éste se haya presentado como candidato⁸⁸.

No puede olvidarse, por otra parte, que la obligación del juez de la elección de atender a la resolución de otro juez —como el juez civil que debe verificar la regularidad de las listas o el juez penal si se ha presentado una querrela por fraude electoral a propósito de dichos comicios— provoca una paralización del caso. En resumen, podemos observar cómo el respeto a la tutela judicial efectiva así como la aplicación de determinadas normas relativas a la financiación de la vida pública que constituyen valiosas adquisiciones democráticas y responden a exigencias constitucionales conllevar, a la postre, un retraso en el contencioso electoral⁸⁹.

5.A) PROBLEMAS PLANTEADOS SOBRE LOS ASPECTOS FORMALES DEL RECURSO

i) ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS

Ya hemos visto en los apartados precedentes que los requisitos para la admisibilidad de los recursos están perfectamente determinados. Sin embargo, el Consejo constitucional todavía sigue inadmitiendo algunos recursos por falta de legitimidad o ausencia de quejas serias⁹⁰. Esta decisión puede tomarla sin instrucción⁹¹, o bien tras una instrucción rápida. En otros casos sorprende ver que la inadmisibilidad es debida, muchas veces, al

⁸⁸ Como en los casos resueltos por la Dec. 97-2113 de 20 de febrero de 1998.

⁸⁹ Debido a que únicamente queremos analizar aquellos supuestos más relevantes no vamos a entrar en otras causas que contribuyen a ralentizar el procedimiento tales como la necesidad de que en algunas ocasiones el Juez de la elección necesita de la intervención del Juez penal en el caso de que se haya interpuesto una querrela por fraude electoral a propósito de la misma elección. O, de las muchas competencias del Consejo, que a la vez que Juez electoral debe, en virtud del art. 61 de la Constitución, pronunciarse sobre la conformidad de las leyes a la Constitución, así como de un Tratado internacional en virtud del art. 54 del texto constitucional.

⁹⁰ En las últimas elecciones inadmitió unos cincuenta a causa del carácter prematuro o tardío de la demanda, a la ausencia de solicitud de anulación de las elecciones. (Dec. 97-2180 de 28 de octubre de 1997, la demanda es inadmisibile puesto que se limita a criticar la gestión de un alcalde, sin que haya ninguna referencia a irregularidades cometidas en las operaciones electorales). También en caso de que se pretenda la anulación de las elecciones legislativas en todo el territorio nacional, o bien sólo a la anulación de los resultados de un colegio electoral. (Dec. 97-2140 de 28 de octubre de 1997: el Consejo no admite la demanda por cuanto las irregularidades invocadas sólo afectaban a un colegio electoral con 276 electores inscritos, y por tanto no alteraban la sinceridad de la votación de la circunscripción).

Algunos fueron inadmitidos al ser interpuestos por quienes no tenían legitimidad para ello por no estar inscritos en las listas electorales de la circunscripción ni haber presentado candidatura (Dec. 97-2224 de 18 de noviembre de 1997).

⁹¹ Art. 38 de la ordenanza de 1958.

carácter prematuro del recurso⁹² aunque, también, puede deberse a su presentación pasado el plazo o a la ausencia de petición de la nulidad de una elección⁹³. Pero también a que dicha petición se dirija exclusivamente a obtener del Consejo la rectificación de los resultados de las elecciones para que un candidato llegue a conseguir los votos que le permitan obtener el reembolso de los gastos realizados en la campaña electoral⁹⁴.

ii) LA SUBSANACIÓN DE ERRORES

En un principio, la práctica seguida por el Consejo fue la de declarar inadmisibles todas las demandas que adoleciesen de alguna irregularidad formal pero en la actualidad, inspirado en las disposiciones contenidas en el art. R.149-1 del Código de los Juzgados administrativos y Tribunales de apelación para redactar el decreto n. 97-563 de 29 de mayo de 1997 en el que se permite que se subsanen los errores de la demanda si los errores en los que incurre son veniales⁹⁵, ofrece la posibilidad de que puedan subsanarse, siempre que dicha subsanación se lleva a cabo antes de extinguirse el plazo para presentar las demandas. De lo contrario, inadmite el recurso⁹⁶.

iii) LA RECTIFICACIÓN DE ERROR MATERIAL DE LAS DECISIONES

Este tipo de recursos se admiten cuando contestan las resoluciones emanadas del Consejo, en las condiciones previstas por el art. 22 del Reglamento. La resolución pue-

92 Ello puede ser debido a la insuficiente información proporcionada a los interesados por los servicios competentes del Estado, por lo que *"Se ha de realizar un esfuerzo en el futuro especialmente por lo que se refiere al cómputo de los plazos para presentar el recurso. A tal efecto convendría informar convenientemente los servicios prefecturales y municipales y recurrir a nuevas tecnologías como INTERNET"*.

Para evitar la presentación fuera de plazo el Consejo ha sugerido que las Prefecturas aseguren una permanencia de sus servicios hasta la media noche del día que expira el plazo para presentar los recursos o las cuentas de campaña, especialmente si dicho día no es laborable.

93 En este sentido recordamos que cuando con el recurso sólo se pretende rectificar los resultados del escrutinio a fin de que el candidato recurrente obtenga el 5% de votos necesarios para el reembolso de los gastos de la campaña, pero no se pretende la anulación de la elección, el Consejo no admite dichos recursos. Ver Decs. 88-1030 de 21 de junio de 1988, o la más reciente 97-21-76 de 14 de octubre de 1997.

Tampoco se admiten los recursos que pretenden el rechazo de las cuentas de campaña de una candidato que no ha resultado elegido, excepto en el caso de que dicha pretensión vaya indisolublemente unida a la impugnación de la elección. Ver la Dec. 97-2252 de 9 de enero de 1998

94 Dec. 97-2176 de 14 de octubre de 1997. Si que podría entrar en el fondo si lo que se pidiera fuese la anulación de la elección y no sólo la revisión de los resultados.

95 Carencia de firma manuscrita, demanda remitida por fax...etc. En estos casos, el Consejo invita a los recurrentes a regularizar la demanda .

96 Ver Dec. 97-2229 de 14 de octubre de 1997.

de conducir a la declaración de nulidad de la resolución recurrida⁹⁷. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando las demandas se presentan como “*recurso en rectificación de error material*” y en realidad tienen por objeto oponerse a la interpretación de los hechos de la causa o la calificación jurídica del Consejo⁹⁸.

De otro lado, y en aplicación del art. 21 del *Reglamento de procedimiento*⁹⁹, el propio Consejo, en numerosas ocasiones ha rectificado de oficio los errores materiales que figuraban en sus decisiones. Si bien es cierto que estos no afectaban el sentido de las mismas¹⁰⁰.

5.B) DOCTRINA DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL REFERENTE AL FONDO DEL RECURSO CONTENCIOSO ELECTORAL

Por lo que respecta a estas Decisiones, no estamos tan interesados en realizar una exposición exhaustiva de las mismas como en reflexionar sobre los problemas que habitualmente se generan durante las elecciones legislativas; problemas que a día de hoy se siguen presentando y constituyen el campo de actuación del Consejo Constitucional como juez electoral. Por ello únicamente nos vamos a referir a aquellos aspectos de los que ha conocido en las últimas elecciones y que se refieren, esencialmente, a cuestiones relativas a las candidaturas, la campaña electoral y las votaciones.

i) LAS CANDIDATURAS

El Capítulo 3, del Título II del Libro 1 del Código electoral regula las condiciones de elegibilidad e ilegibilidad¹⁰¹, estableciendo en el art. LO.127 que, con carácter general, todo ciudadano que ostente la cualidad de elector puede presentar su candidatura a las elecciones de la Asamblea nacional siempre que se cumplan ciertas condiciones y reservas.

97 Ver la Dec. 93-1385 de 1 de diciembre de 1993.

98 Ver la Dec. 97-2258 de 12 de marzo de 1998.

99 Art.21 del Reglamento: “*Si el Consejo constitucional constata que una de sus Decs. está afectada de error material, puede rectificarla de oficio*”.

100 Por citar algunas, de entre las últimas, la Dec. 97-2251 de 29 de enero de 1998 o la 97-2288 de 12 de marzo de 1998.

101 Tratándose de elecciones legislativas, y según el art.25 de la Constitución francesa, sólo mediante ley orgánica pueden fijarse el régimen de inelegibilidades.

En primer lugar, resulta inelegible todo aquél que no hubiese depositado la declaraciones sobre su situación patrimonial¹⁰², o aquél que no depositase su cuenta de campaña en las condiciones y plazos previstos¹⁰³, haya sobrepasado los límites de los gastos electorales¹⁰⁴, o la Comisión no haya aprobado las cuentas¹⁰⁵. Asimismo, son inelegibles los condenados cuya condena impida su inscripción en el censo electoral¹⁰⁶, los privados por decisión judicial de su derecho de elegibilidad¹⁰⁷, y los que ostenten ciertos cargos como inspectores generales, prefectos..., etc.¹⁰⁸.

De entre todos estos supuestos han planteado problemas los siguientes: un Prefecto, que participó, a título personal, en la campaña electoral en calidad de presidente del comité de apoyo al candidato electo¹⁰⁹; el hecho de que un electo quien, habiendo sido ya diputado en la precedente legislatura, no había presentado su correspondiente declaración patrimonial en la fecha de su elección¹¹⁰, y de un candidato al que se le había efectuado una liquidación judicial, la cual era firme, pero que nunca se le había notificado su incapacidad para acceder a un cargo público electivo¹¹¹.

- 102 Ver art. LO.128 en relación con art. LO.135-1 del Código electoral en su redacción dada por la LO. nº95-63 de 19 de febrero de 1995: en que se establece que deberá depositarse tal declaración ante la Comisión para la transparencia financiera de la vida política dos meses antes o un mes más tarde de la expiración del mandato. Si no ha expirado el plazo anterior, la falta de depósito no puede ser motivo de inelegibilidad. Dec. 97-2267 de 25 de noviembre de 1997.
- 103 Ver art. LO.128 en relación con el art. L.52-12 del Código electoral. Constituyen los casos más numerosos de inelegibilidad, tanto por falta de cumplimiento de las formalidades de carácter substancial exigidas: debe presentarse por un experto contable (Decs. 97-2246 de 18 de noviembre, 97-2291 de 25 de noviembre de 1997), o no haber incluido todos los justificantes de gastos que permitan a la Comisión nacional aprobar, reformar o rechazar la cuenta presentada (Dec. 97-2341 de 25 de noviembre de 1997), como por haber transcurrido el plazo sin haber hecho llegar la cuenta de campaña a la prefectura (Decs. 97-2302 de 18 de noviembre, 97-2292, 97-2356, de 25 de noviembre, 97-2285 de 16 de diciembre de 1997)
- 104 Art. LO.128 en relación con art. L.52-11 del Código electoral.
- 105 Ver Dec. 97-2280 en que el candidato, al incumplir las obligaciones impuestas por el art.L. 52-8 del Código electoral ha visto rechazada su cuenta de campaña por la Comisión, lo que tras la constatación hecha por el Consejo, ha provocado su inelegibilidad.
- 106 Art. LO.129 del Código electoral.
- 107 Art. LO 130 del Código electoral.
- 108 Arts. LO 130-1 a 133 del Código electoral.
- 109 Ver Dec. 97-2236 de 18 de noviembre de 1997. El Consejo considera que el afectado no se ha prevalectido de su condición pasada como prefecto en dicho Departamento y aunque él mismo fuese inelegible ello no impedía que pudiese participar en la campaña de otro candidato.
- 110 Ver Dec. 97-2267 de 25 de noviembre. No obstante, el recurso no prosperó porque en el momento de su elección no habían transcurrido los dos meses tras la finalización de sus anteriores funciones de diputado previstos en el art. LO 135-1.
- 111 Ver Decs. 97-2121-2166-2171-2192 de 16 de diciembre de 1997. Este caso nos parece especialmente relevante por cuanto la incapacidad de acceder a un cargo público jamás le fue notificada por el tribunal al Sr. D. como lo prevé la Ley de 25 de febrero relativa a la liquidación judicial de las empresas. Ello tuvo como consecuencia que la incapacidad jamás tuviese efectos para el Sr. D. en las elecciones legislativas de 25 de mayo y 1 de junio de 1997. El Consejo se lamenta de la existencia en el caso de rupturas de la igualdad entre los justiciables desde el punto de vista del sufragio, así como del mantenimiento de la pena automática de inelegibilidad prevista por la Ley de 25 de enero de 1985, manteniendo serias reservas acerca de la misma por lo que hace a los principios de la necesidad de las penas, del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo.

ii) CAMPAÑA ELECTORAL

Como subraya L. Philip¹¹², cuando el Consejo realiza el examen de los recursos concernientes al desarrollo de la campaña electoral, normalmente interpuestos por los candidatos oponentes que no han resultado elegidos, su primera actuación consiste en evaluar la influencia exacta de las irregularidades, presuntamente cometidas, en los resultados de la elección. Para determinar el alcance de las infracciones denunciadas deberá tener en cuenta no sólo el hecho denunciado sino todas las circunstancias que rodean al mismo y que han podido aumentar o contrarrestar su influencia.

De este modo observamos en las pasadas elecciones que, a pesar de las numerosas irregularidades cometidas por los candidatos que han resultado elegidos, y a pesar de que en muchas ocasiones el Consejo califica algunos comportamientos de “*lamentables*” y “*reprochables*”, casi nunca llega a la conclusión de que hayan podido influir en los resultados finales atentando contra la sinceridad de la votación ni que, por consiguiente, haya de anularse la misma. A ello cabe añadir que el Consejo siempre exige del recurrente la aportación de pruebas “*suficientes*” para demostrar la existencia de los hechos denunciados lo que, por un lado, resulta difícil en un tiempo tan limitado y, por otro, aunque se hayan aportado pruebas, estas casi nunca van a “*convencer*” del todo al juez de la elección de que las irregularidades (en algunos casos numerosas y variadas), sean de entidad suficiente para haber podido alterar el resultado final con lo que, raramente, las demandas van a conducir a la anulación de una elección.

Las Decisiones referentes a la campaña pueden clasificarse del modo siguiente: aquéllas que afectan a los documentos de propaganda, a las cartas y octavillas difamatorias, la utilización de medios audiovisuales, al incumplimiento de las prescripciones contenidas en el art. L.52-1 del Código electoral, y finalmente, a las diversas maniobras fraudulentas realizadas durante la misma.

En cuanto a los *documentos de propaganda electoral*, hemos podido observar que la aplicación del art. R.38 del Código electoral¹¹³, originó ciertos problemas relativos al

112 L. PHILIP, *Le Conseil, juge electoral, ...op. cit.*, p. 67.

113 Art. R.38: “(...) el presidente (de la Comisión) indica el número máximo y las características de los documentos de cada categoría que (el candidato o su representante) puede imprimir así como la tarifa máxima de impresión y de colocación fijadas en aplicación del art.R.39.

envío de la documentación a la comisión pasada la fecha fijada por el prefecto; en este caso la comisión decidió acordar un “*plazo de gracia*” para que algunos representantes los remitieran. El Consejo no se opone a esta decisión, pero advierte que en virtud del principio de igualdad debe abrirse dicho plazo, en las mismas condiciones, para todos los representantes¹¹⁴. De otro lado, los errores cometidos por la Comisión en relación con el envío de los documentos electorales son considerados, en ausencia de maniobra fraudulenta, como irrelevantes para el resultado de la votación¹¹⁵. Con todo, el Consejo considera que la Comisión únicamente puede denegar el envío de las circulares y las papeletas cuando los mismos no respeten las prescripciones del Código electoral relativas a la presentación material de los documentos, pero no puede entrar a valorar el contenido de los mismos¹¹⁶, que, en su caso corresponderá al juez competente.

En cuanto las *cartas y octavillas difamatorias*¹¹⁷, profusamente utilizadas en las últimas elecciones, raramente han constituido para el Consejo, fiel a su pragmatismo, motivo de anulación de una elección puesto que prácticamente nunca ha considerado que atendiendo a las circunstancias en que se produjeron pudiesen atentar a la sinceridad del escrutinio.

El único caso que conocemos en que el Consejo consideró los hechos recurridos como susceptibles de falsear los resultados de la votación, y por tanto le condujeron a la anulación de la elección, tuvo lugar cuando se envió a los 824 inquilinos de pisos de bajo alquiler de la Oficina departamental, entre los dos turnos de votación, una carta firmada por el presidente de dicha Oficina y dirigida personalmente a cada uno

“El representante del candidato o de la lista debe enviar al presidente de la comisión, antes del día fijado para cada uno de los turnos de votación, por orden gubernativa, los ejemplares impresos de la circular así como una cantidad de boletines al menos igual al doble del número de electores inscritos.

La comisión no está obligada a asegurar el envío de los impresos que bayan sido remitidos con posterioridad a esa fecha.

Las circulares y boletines cuyo formato, impresión o contenido no se ajustan a las prescripciones legales o reglamentarias no se aceptan por la comisión.

Solamente los impresos enviados por la Comisión se benefician de las tarifas postales preferenciales.”

114 Ver Dec. 97-2252 de 9 de enero de 1998.

115 Ver Dec. 97-2170 de 15 de enero de 1998. En este caso, y tal como ya habíamos advertido, el Consejo Constitucional tiene en cuenta otras circunstancias, como la negligencia demostrada por el candidato a la hora de enviar las papeletas en un número insuficiente, de modo que hace recaer sobre el mismo las consecuencias de su propia conducta.

116 Ver Decs. 97-2167 de 23 de octubre de 1997 o 97-2149 de 2 de diciembre de 1997. En esta misma línea el Consejo en la Dec. 97-2155 de 14 de octubre de 1997, considera lamentable una Dec. de la policía municipal de retirar un cartel electoral debido a su contenido material pues pertenecía a una candidata “pro vida” y presentaba un feto humano.

117 Art.L.165 del Código electoral: *“Un decreto del Consejo de Estado fija el número y dimensión de los carteles electorales (...) así como de las circulares y boletines de voto (...).*

La impresión y utilización de cualquier modo y forma, de cualquier otra circular, cartel o boletín y de toda octavilla están prohibidas”.

de los inquilinos en la que se pedía el voto por el candidato W, indicando que su victoria les beneficiaría. Tal vez este hecho no hubiera sido suficiente para anular la elección, pero a ello se añadía la circunstancia, determinante en este caso, de que sólo hubo una diferencia de 651 votos entre los dos candidatos situados en primer lugar en el segundo turno, por lo que ante la posibilidad de que la presión ejercida sobre dichos electores hubiese alterado los resultados finales se anuló la elección¹¹⁸.

En las restantes ocasiones, por graves que hubiesen sido las transgresiones de la normativa electoral, el Consejo, atendiendo a otras circunstancias, siempre ha considerado que las mismas no habían conseguido alterar la sinceridad de la votación. Así, cuando se ha procedido a una distribución irregular de cartas y octavillas, si la misma no se ha realizado masivamente¹¹⁹, y lo mismo para el caso en que la colocación de carteles se ha llevado a cabo invadiendo los espacios de otros candidatos¹²⁰. Siguiendo con las irregularidades cometidas en relación con los carteles de propaganda electoral, no han sido tomadas en cuenta por el Consejo, a efectos de los resultados, ni la colocación de carteles de uno de los concurrentes encima de los paneles asignados a otros candidatos¹²¹, ni el que se hayan arrancado sistemáticamente los carteles de un determinado candidato¹²².

En los casos de difusión de octavillas conteniendo graves acusaciones sobre uno de los candidatos o de su familia, la distribución de las mismas no se ha considerado relevante si, en la fecha en que se distribuyeron el candidato todavía tenía tiempo de replicar a las acusaciones o insinuaciones¹²³. En esta misma línea, tampoco se ha considerado relevante las imputaciones, aunque excediesen los límites de la normal polémica electoral¹²⁴, si las mismas ya habían sido difundidas y conocidas por el público semanas antes de la campaña¹²⁵, si el candidato afectado ya había replicado con-

118 Ver Dec. 97-2169 de 23 de octubre de 1997. Sin embargo, en la Dec. 97-2130 de 16 de diciembre de 1997, en que se recurre la difusión, por el candidato elegido, durante la campaña electoral, de una carta dirigida al conjunto de los electores de la circunscripción, desconociendo las prescripciones del art. L.165 y R.29 del Código, el Consejo considera que esta irregularidad no es suficiente para invalidar la elección por la diferencia de votos entre el ganador y el que quedó segundo.

119 Ver Dec. 97-2232 de 9 de diciembre de 1997.

120 Ver Dec. 97-2132 de 23 de octubre de 1997.

121 Ver Dec. 97-2264 de 23 de enero de 1998.

122 Ver Dec. 97-2201/2220 de 13 de febrero de 1998. En este caso puesto que no pueden imputarse los hechos a un candidato concreto.

123 Ver Dec. 97-2225 de 18 de noviembre de 1997.

124 Ver Dec. 97-2189 de 16 de diciembre de 1997. En otras ocasiones considera que el contenido de las declaraciones no excede de los límites de la polémica electoral, e incluso considera que su contenido no tiene carácter polémico: Dec. 97-2236 de 18 de noviembre de 1997.

125 Ver Dec. 97-2267 de 25 de noviembre de 1997. Se difundió un cartel poniendo en duda, en términos difamatorios, el civismo y la moralidad de un candidato, de modo que el Consejo reconoce que se excedieron los límites de la polémica electoral, pero sus efectos se neutralizaron porque, el público, semanas antes ya tenía conocimiento de dichas imputaciones, no tuvo carácter masivo, y el aludido tuvo la capacidad de réplica.

venientemente a las acusaciones vertidas sobre él¹²⁶, o si la publicación ayuda a aclarar las cosas a los electores¹²⁷.

El Consejo también ha utilizado como elemento de ponderación a la hora de decidir los efectos de estas prácticas, el número de ejemplares puestos en circulación, en este caso si su distribución no es masiva¹²⁸, ni general en toda la circunscripción¹²⁹, o su número es menor a la diferencia de votos que separan a los dos primeros candidatos¹³⁰, no se consideran relevantes. En el caso de que se difundan en un momento en que ya no es posible conocer la versión del afectado, no se considera que influyen en los resultados si con las octavillas no se aportan elementos desconocidos al debate electoral o no se utilizan nuevos argumentos para pedir el voto a favor de un determinado candidato¹³¹.

De otro lado, se toma en cuenta la actitud del candidato afectado por las octavillas. Si éstas responden a acusaciones realizadas previamente por el recurrente se consideran que están dentro de los cauces del debate electoral¹³², del mismo modo que si el recurrente, por su parte también ha hecho difundir octavillas pidiendo el voto para él¹³³, o había tomado parte en la polémica¹³⁴. Sin embargo, se consideran irrelevantes las acusaciones vertidas en el caso de que los recurrentes no proporcionen las suficientes evidencias para establecer la realidad de los hechos alegados, o cuando los elementos no resulten probados¹³⁵.

Hasta ahora compartimos plenamente los elementos de juicio utilizados por el Consejo, pero no podemos obviar que en algunos casos, se excede en el afán de conservación de los actos. Es el caso de la difusión de una carta conteniendo graves acusaciones para un candidato hecha en un momento en que el aludido ya no podía responder convenientemente a las acusaciones y en que la diferencia de votos entre

126 Ver Dec. 97-2203 de 9 de diciembre de 1997.

127 Ver Dec. 97-2218 de 28 de octubre de 1997.

128 Ver Dec. 97-2251 de 29 de enero de 1998.

129 Ver Dec. 97-2168 de 15 de enero de 1998.

130 Ver Dec. 97-2204 de 16 de diciembre de 1997. En este caso los anuncios favorables al candidato ganador se colocaron violando las disposiciones contenidas en el art.L.165, pero tuvieron un alcance limitado, como también lo tuvo la publicación de imputaciones difamatorias, por lo que sólo pudieron influir en un número de electores tan reducido que no fue suficiente para cambiar el resultado.

131 Ver Dec. 97-2178 de 15 de enero de 1998, Dec. 97-2238 de 29 de enero de 1998 o la Dec. 97-2194 de 9 de diciembre de 1997, se retoman argumentos que ya habían sido utilizados en otro momento anterior.

132 Ver Dec. 97-2156 de 23 de enero de 1998.

133 Ver Dec. 972221 de 23 de enero de 1998.

134 Ver Dec. 97-2236 de 18 de noviembre de 1997.

135 Ver Decs. 97-2246 de 18 de noviembre y 97-2277 de 28 de octubre de 1997.

los dos candidatos era muy reducida (99) y la difusión había sido muy amplia, aduciendo que ya se trataba de un hecho conocido por los electores¹³⁶.

Incluimos dentro de este apartado referido a la campaña electoral el análisis de los recursos en los que se ha cuestionado ciertas *actuaciones de los medios audiovisuales* porque se consideran susceptibles de favorecer a determinados candidatos al desconocer la recomendación del Consejo superior de los medios audiovisuales en aplicación del art. 16 de la Ley de 30 de septiembre de 1986 relativas a la libertad de información¹³⁷.

Estas recomendaciones no fueron atendidas por algunos servicios de radiodifusión o por determinados sectores de la prensa escrita que dedicaron una atención preponderante a los candidatos de gran notoriedad. El Consejo superior pidió que en estos casos la atención debía recaer en la *persona* y no en el *candidato* para que la misma no fuese en detrimento de otros candidatos menos conocidos. Cuando se han dado estos supuestos, el Consejo nunca ha considerado que el comportamiento de los *mass media* modificase directamente los resultados pues, por una parte, la prensa puede dar cuenta de una campaña del modo que considere conveniente¹³⁸, siempre que no distorsione la realidad, ni difunda noticias falsas con el único fin de modificar la orientación del voto de los electores¹³⁹, o que en las entrevistas a los candidatos más notorios, estos no se refieran directamente a cuestiones electorales que pudieran tener incidencia en la campaña¹⁴⁰. De otro lado, no puede olvidarse que ninguna disposición legislativa o reglamentaria prohíbe que la prensa escrita tome una determinada posición política durante la campaña¹⁴¹.

En cuanto a *las prescripciones contenidas en el art. L.52-1 del Código electoral*¹⁴², el Consejo no ha considerado que se incumplían ni con la publicación, en un periódico

136 Ver Dec. 97-2263 de 13 de febrero de 1998.

137 La recomendación decía que cuando se informara acerca de una determinada circunscripción, debía darse cuenta de todas las candidaturas. En la Dec. 97-2159 de 28 de octubre de 1997, el Consejo, ante un reportaje en que se nombra a unos candidatos concretos con nombres y apellidos y a otros solo se les alude de modo genérico, lo que incumple las recomendaciones del Consejo superior de lo audiovisual de 22 de abril de 1997 en aplicación del art. 16, considera que aunque el comportamiento sea reprochable no deberá tomarse en cuenta por no afectar al resultado.

138 Ver Dec. 97-2122 de 25 de noviembre de 1997. Considera que la difusión de un sondeo, que da por vencido a un candidato, no puede considerarse que haya alterado los resultados.

139 Ver Dec. 97-2267 de 25 de noviembre de 1997.

140 Ver Dec. 97-2230 de 6 de febrero de 1998.

141 Dec. 97-2142 de 28 de octubre de 1997.

142 Art. L.52-1 del Código electoral: "*Durante los tres meses que preceden al día primero del mes de una elección y hasta la fecha del turno de la votación en que se adquiere la condición de electo, la utilización con fines de propaganda electoral de cualquier método de publicidad comercial en prensa o cualquier medio de comunicación está prohibida.*"

de anuncios gratuitos, de una página publicitaria en favor de un candidato puesto que la misma se había hecho sin su consentimiento y además había tenido una difusión limitada a una parte de la circunscripción¹⁴³, ni con la realización de una campaña publicitaria en favor de un producto fabricado por una empresa con el nombre de un candidato quien, a la vez, era el gerente de la misma porque no existía posible confusión sobre el sentido del mensaje, puramente comercial¹⁴⁴. Más cuestionables nos resulta, sin embargo, que el Consejo tampoco considerase incumplidas las prescripciones del art. L.52-1 cuando mediante el sistema de venta telefónica se difundió propaganda electoral porque “no se utilizaba un soporte publicitario”¹⁴⁵, ni la utilización de un periódico recubierto de publicidad¹⁴⁶.

Por lo que se refiere a la interdicción de la promoción de los logros obtenidos por una colectividad en provecho de la campaña de un candidato, el Consejo siempre ha llevado a cabo una interpretación teleológica de modo que no ha considerado contrarios a este precepto ni la inauguración por parte del candidato de una estación de depuración de residuos, puesto que la información y documentos difundidos no tenían carácter promocional¹⁴⁷, ni determinados programas emitidos por la televisión pocos días antes del primer turno de votación durante los que el candidato, en calidad de alcalde, ha comentado la realización de determinadas obras respondiendo a las preguntas de los periodistas¹⁴⁸.

Aunque compartimos plenamente que no puede pretenderse que cualquier artículo o reportaje en el que se facilite información sobre los logros locales, puesto que no comportan necesariamente elementos de campaña electoral, por ello no nos parece convincente el Consejo cuando considera que el hecho de que un Ayuntamiento haya

Desde el primer día del sexto mes que precede al mes en el curso del cual debe procederse a las elecciones generales, ninguna campaña de promoción publicitaria de las realizaciones o la gestión de una colectividad no puede ser organizada en el territorio de las colectividades afectadas por la votación”

143 Ver Dec. 97-2275 de 25 de noviembre. Se recurrió la publicación, por el semanario (...) de una página de carácter publicitario en favor de una determinada candidatura, pero como la publicación se hizo a iniciativa del propietario del periódico, sin el acuerdo del candidato no se consideró relevante.

144 *Ibidem*. En este caso se llevó a cabo una campaña publicitaria masiva en la radio en favor de los “Cafés Cb.” dándose el caso de que el candidato era gerente de dicha empresa, pero, ninguna disposición del Código electoral prohíbe a una empresa, aunque su denominación coincida con el nombre del candidato, realizar una campaña publicitaria al tiempo que se está desarrollando la campaña electoral, siempre que no haya confusión sobre el mensaje emitido.

145 Ver Dec. 97-2238 de 29 de enero de 1998.

146 Ver Decs. 97-2120/21/64/2196/2215/2259/ de 6 de febrero de 1998. El diputado que resultó electo hizo difundir masivamente, por medio de una empresa de “publireportaje”, documentos electorales pero no fue considerado por el Consejo lo suficientemente importante como para alterar la sinceridad del resultado. Por ello considera que no vulnera las disposiciones del art. L.52-1.

147 Ver Dec. 97-2210 de 23 de octubre de 1997.

148 Ver Dec. 97-2237 de 29 de enero de 1998.

facilitado un dossier referente a la inauguración de cualquier equipamiento público del mismo a los medios de comunicación, no se esté vulnerando el art. L.52-1, puesto siempre, en palabras de aquél, “*carece de carácter electoral*”¹⁴⁹, ni tampoco la evocación expresa de un candidato, durante la campaña electoral, de los logros conseguidos en el Ayuntamiento del que es alcalde¹⁵⁰.

Para finalizar con el bloque de Decisiones relativas a la campaña electoral nos referiremos a los recursos interpuestos frente a *las actividades que para los recurrentes han constituido maniobras fraudulentas* encaminadas a respaldar una determinada candidatura y, con ello, falsear los resultados obtenidos en las votaciones. En ninguno de los casos el Consejo Constitucional ha considerado que los hechos alegados por los recurrentes hayan tenido entidad suficiente para que los mismos hayan podido calificarse de maniobras fraudulentas o, en el caso de que así pudieran conceptuarse, no han tenido las suficientes repercusiones como para modificar los resultados que se hubieran obtenido si los mismos no se hubiesen producido.

En esta línea considera que no tienen carácter de maniobra fraudulenta la inclusión en el orden del día de un Consejo municipal, cuyo Alcalde es candidato a las elecciones legislativas, de un punto que afecta a la campaña puesto que ni puede paralizarse la actividad de las Corporaciones, ni los adversarios han carecido de la posibilidad de responder¹⁵¹. Tampoco que cuando un Ayuntamiento organizó una comida para los miembros de los colegios electorales y para los encargados de la organización de las elecciones se hubiese invitado a personas ajenas a la organización, puesto que dicha invitación tuvo un carácter limitado y, atendiendo a la diferencia de votos que separaba a los dos primeros candidatos, no la calificó de maniobra fraudulenta¹⁵². No afecta, en opinión del Consejo, a la sinceridad del escrutinio la publicación de los sondeos de opinión por iniciativa de la prensa, tanto nacional como regional, pues, aunque irregular, no pudo demostrarse que afectara a la sinceridad del escrutinio¹⁵³; ni ha podido demostrarse que la carta de un Alcalde dirigida a los electores invitándoles a un acto de campaña de un candidato, sin pedir el voto para el mismo, haya podido falsear los resultados obtenidos¹⁵⁴.

149 Ver Decs. 97-2120/2164/2196/2215/2259 de 6 de febrero de 1997.

150 Ver Dec. 97-2217 de 6 de febrero de 1998.

151 Ver Dec. 97-2193 de 9 de enero de 1998.

152 Ver Dec. 97-2217 de 6 de febrero de 1998.

153 Ver Dec. 97-2244 de 15 de enero de 1998.

154 Ver Dec. 97-2260 de 15 de enero de 1998.

Hasta ahora hemos reseñado algunos casos que, si bien pueden ser discutibles, cabe pensar que los hechos no atacaban directamente la imagen del candidato oponente. Sin embargo, en otros casos, en los que tampoco se han anulado las elecciones, si que existen claros comportamientos dirigidos a mermar el soporte electoral de quienes han sido objeto de los mismos e imposibilitarles la obtención del escaño. Es el caso en que en veinte de los veintitrés colegios electorales que incluían a un número importante de electores inscritos, los paneles electorales de un candidato fueron tapados de manera que pareciese que no concurría al segundo turno, cuyo recurso no se estimó porque el número de votos que separaba a este candidato del que le precedía era considerable¹⁵⁵.

Finalmente, no se ha establecido *la existencia de presión alguna sobre los electores* por el hecho de que los sufragios se hayan solicitado a cambio de regalos porque el recurrente no ha facilitado bastantes testimonios para poder probarlo¹⁵⁶. Ni el envío a varios electores, utilizando papel con el membrete del Consejo general, de una carta del Consejero general induciéndoles a votar a favor de cierto candidato¹⁵⁷, o el hecho de que los medios de transporte municipales hubiesen puesto a disposición de los pensionistas de las residencias de la tercera edad gestionados por los servicios municipales para permitirles acudir a depositar su voto¹⁵⁸.

iii) OPERACIONES DE VOTO

Si algún interés presenta el análisis de los contenciosos electorales relativos a las diferentes etapas de las elecciones legislativas francesas reside, fundamentalmente, en que elección tras elección no han cesado de aparecer elementos nuevos sobre los que el Consejo ha debido pronunciarse, permitiendo consolidar progresivamente una jurisprudencia sin duda exhaustiva. En las últimas elecciones se presentaron recursos relativos a las listas electorales, la composición de los colegios electorales, las papeletas de voto, las listas de votantes, las procuraciones y el escrutinio.

Como hemos visto en los epígrafes precedentes, el Consejo Constitucional no entra a conocer sobre *la regularidad de las listas electorales* a no ser que en el contencioso

155 Ver Dec. 97-2244 de 15 de enero de 1998.

156 Ver Dec. 97-2244 de 22 de enero de 1997.

157 Ver Dec. 97-2212 de 6 de febrero de 1997.

158 Ver Dec. 97-2113 de 20 de febrero de 1997.

electoral del que conoce se recurran presuntas maniobras fraudulentas encaminadas a falsear los resultados electorales. Por consiguiente, en sus resoluciones, se limitará a establecer la existencia, o inexistencia, de motivos suficientes para alterar los resultados y, consecuentemente, para anular la elección. Por ello, aunque en algunos casos se haya probado la existencia de inscripciones irregulares, esto no ha comportado, necesariamente, la existencia de maniobras fraudulentas¹⁵⁹; y si bien éstas se han evidenciado en algún caso por haberse verificado de toda una serie de hechos graves y repetidos —como que ciertos electores estén domiciliados en edificios inexistentes para poder votar en una determinada circunscripción—, el fraude no ha podido alterar el resultado por la diferencia de votos obtenida por los dos candidatos no habiéndose, por tanto, anulado la elección¹⁶⁰.

Dentro de las operaciones de voto se incluye *la composición de los colegios electorales*, cuyas irregularidades, como es de suponer, no se tendrán en cuenta por el Consejo si no han tenido por objeto, o mejor dicho por efecto, la perpetración de fraude electoral. Así, en los casos en que se constataron maniobras tendentes a que no estuviesen presentes, durante el escrutinio, los representantes de algunos de los candidatos que se habían presentado a las elecciones el Consejo se esforzó en evitar de manera equitativa y racional sus posibles consecuencias sustrayendo del computo final de votos de la circunscripción los votos emitidos en favor del candidato cuyos partidarios realizaron las irregularidades; tras la rectificación, el número de votos a favor de dicho candidato continuaba siendo superior por lo que, aún reconociendo la existencia de fraude, no podía derivarse la anulación de la elección.

Otro de los aspectos conflictivos se originó en la *verificación de la identidad de los electores*, que debe llevarse a cabo antes de que estos accedan a la cabina electoral. La falta de observancia estricta de este requisito no conllevará la anulación de la elección si no tiene como objeto y, volvemos a repetir, como consecuencia el falseamiento de los resultados. Por tanto, la comprobación de la identidad después del paso por la cabina¹⁶¹, o el reconocimiento de la identidad mediante el testimonio de dos electores del mismo colegio electoral¹⁶², no fueron consideradas irregularidades que conlleva-

159 Ver Decs. 97-2120/2164/2196/2259 de 6 de febrero de 1998.

160 Ver Dec. 97-2113 de 20 de febrero de 1998.

161 Ver Dec. 97-2131 de 25 de noviembre de 1997.

162 Ver Dec. 97-2201 de 13 de febrero de 1998.

ran la anulación, pues, aunque fueron puestas en evidencia graves anomalías, éstas, a juicio del Consejo, “*no han tenido efectos sobre el resultado del escrutinio*”¹⁶³.

Por lo que respecta a las anomalías que presentaban algunas *papeletas de voto* al contener un eslogan o figurar en las mismas la circunstancia de que el candidato era alcalde de un determinado municipio fue considerado por el Consejo como carente de importancia y no susceptible de falsear los resultados¹⁶⁴. Tampoco el hecho de que, durante cierto tiempo, las papeletas de voto de un determinado candidato permaneciesen cubiertas por las de otro puesto que las mismas estaban disponibles y en cuanto tuvo conocimiento de la anomalía el presidente del colegio electoral la corrigió¹⁶⁵, ni el incumplimiento de las prescripciones contenidas en el Código electoral¹⁶⁶, respecto a la obligatoriedad de que sean los propios electores quienes tomen la papeleta y el sobre por separado, al darse casos en que las papeletas ya estaban depositadas en los sobres pues no estimó que fuera una práctica que tuviese como finalidad presionar a los electores¹⁶⁷. Por último, el hecho de que en uno de los municipios no se dispusiera de las papeletas de un determinado candidato impidiendo que se votara a favor del mismo, el Consejo resolvió que dado que el número de votos que hubiese necesitado dicho candidato para mantenerse en el segundo turno, un número superior al de todos los electores inscritos en dicho municipio, esta anomalía, por sí misma, no tuvo por consecuencia el impedimento para alcanzar el 12,5% de votos requeridos¹⁶⁸.

En cuanto a *la comprobación de la emisión del sufragio*, para lo que se utilizan las listas numeradas (*listes d'emargement*) con que cuentan las Mesas electorales¹⁶⁹, no

163 Nos referimos al caso resuelto por la Dec. 97-2218 de 28 de octubre de 1997 en el que el Consejo ha constatado que una orden y una circular prefectorales derogaban el art. R.60 del Código electoral sin tener habilitación para ello permitiendo que en los municipios de dicha circunscripción que tuvieran más de 5.000 habitantes la identificación se llevase a cabo por notoriedad, cuando el art. R.60 exigía un documento de identidad. Sin embargo, el Consejo tiene en cuenta las circunstancias particulares que concurren en M. reconociendo que aquéllas disposiciones tuvieron por efecto permitir el ejercicio del voto a un gran número de ciudadanos, con lo que, por sí mismas, no falsearon los resultados.

De otro lado en algunos colegios electorales, de un municipio de dicha circunscripción, los presidentes no tuvieron en cuenta ni la orden ni la circular lo que provocó ciertos desórdenes y disparidad de tratamiento entre los electores que al no ser imputables al candidato elegido sino a sus contrincantes y no tener efecto sobre la votación no pueden llevar a la anulación de las elecciones.

164 Ver Decs. 972246 de 18 de noviembre de 1997 y 97-2217 de 6 de febrero de 1998.

165 Ver Dec. 97-2203 de 9 de diciembre de 1997.

166 Arts.L.62 y R.55 del Código electoral.

167 Ver Dec. 97-2264 de 23 de enero de 1998.

168 Ver Dec. 97-2156 de 23 de enero de 1998.

169 En varias ocasiones el Consejo ha dejado claro que no se admite que los votantes firmen con una cruz, de modo que cuando estas aparezcan en las listas deberá deducirse el número de las mismas de los votos del candidato que haya obtenido mayor número de votos. En el caso en que el elector sea analfabeto o no pueda firmar, otro elector elegido por aquél firmará en su lugar especificando junto a la firma la incapacidad que sufre el votante en cuestión, de lo contrario se procederá como en el caso en que se firme con una cruz. Sin embargo, en las elecciones del 97 el Consejo tomó una difícil determinación, advirtiendo que dicha solución era pun-

siempre ha sido pacífica, porque no ha coincidido el número de papeletas extraídas de la urna con el número de votantes que se deduce de las listas ni en todas las ocasiones el elector ha rubricado con su firma el lugar correspondiente de la lista. El Consejo, sabiamente, ha determinado que cuando no exista coincidencia entre los votos que aparecen en la urna y las firmas contenidas en las listas ha de atenderse a los resultados obtenidos por los candidatos. Así, cuando la diferencia de votos entre los candidatos es mayor que el número de papeletas recogidas no existe ningún tipo de incertidumbre respecto al candidato ganador, pero si el número de papeletas supera la diferencia de votos deberá anularse la elección puesto que no puede asegurarse que se haya respetado la voluntad del cuerpo electoral¹⁷⁰. Sin embargo, no se considerará revelador de fraude el hecho de que existan listas numeradas diferentes para ambos turnos¹⁷¹, o diferencias en la firma de un mismo elector para cada turno¹⁷².

Para completar el análisis de los problemas relativos al acto de votación nos referiremos a *los votos delegados*, admitidos en el derecho electoral francés¹⁷³. Los conflictos se centraron, fundamentalmente, en los vicios de procedimiento para delegarlos: ausencia de firma del mandante al tiempo que no se había realizado, de parte de la autoridad competente, un aseguramiento de la voluntad del elector de dar la procuración al mandatario y del cumplimiento, por parte de este último, de las condiciones requeridas¹⁷⁴, o que las mismas se hayan conferido por quien no tiene competencia para ello¹⁷⁵, lo que conlleva la sustracción de igual número de sufragios de entre los obtenidos por el candidato ganador, pero no por ello se anula la elección porque en ninguno de los casos analizados tras la resta de votos variaba la posición de los candidatos.

Por último, realizado el escrutinio, también pueden presentarse algunos conflictos concernientes a *las papeletas anuladas* con motivo de que, incumpliendo las previsiones contenidas en el Código electoral¹⁷⁶, no se hubiese firmado su anulación por

tual y que no valdría para elecciones posteriores puesto que las situaciones excepcionales que en esos momentos confluían estaban abocadas a desaparecer. Es el caso resuelto por la Dec. 97-2218 de 28 de octubre de 1997, en que en determinados territorios de ultramar (Futuna) un 36% de votantes habían firmado con una cruz puesto que eran en su mayoría analfabetos y por ello no habían podido encontrar a otros electores que firmaran en su nombre anotando "el elector no ha podido firmar por sí mismo".

170 Ver, entre otras, las Decs. 97-2168 de 16 de diciembre de 1997, 97-2264 de 23 de enero de 1998, 97-2248 de 13 de febrero de 1998.

171 Ver Decs. 97-2190 de 28 de octubre de 1997 o 97-2201 de 13 de febrero de 1998.

172 Ver Dec. 97-2160/2179/2197/2312 de 9 de diciembre. Sólo en el caso de que las firmas sean totalmente distintas puede dar lugar a la estimación del recurso.

173 Art. L.73 del Código electoral.

174 Ver Dec. 97-2247 de 22 de enero de 1998.

175 Ver Dec. 97-2237 de 29 de enero de 1998.

176 Art. L.66 del Código electoral.

parte de los escrutadores o no se hubiesen anexionado las papeletas anuladas a las reclamaciones (*procès-verbaux*), lo que para el Consejo no tiene incidencia en la validez de las votaciones pues, ni está demostrado que tales irregularidades se hubiesen cometido con intención fraudulenta, ni el número de votos declarados nulos era lo suficientemente significativo como para variar la posición de los candidatos¹⁷⁷.

iv) CUENTAS DE CAMPAÑA

Convergen en su control dos órganos distintos: la Comisión nacional de cuentas de campaña y el Consejo Constitucional ante lo que surge una de las cuestiones fundamentales a la hora de abordar este asunto: ¿Esta vinculado el Consejo Constitucional a la resolución que sobre el caso concreto haya evacuado la Comisión?, ¿Puede el Consejo entrar en el fondo?

Si antes de responder a las cuestiones echamos un vistazo a la situación vivida en las últimas elecciones legislativas francesas, el Consejo, excepto en escasas ocasiones¹⁷⁸, siempre ha seguido el criterio mantenido por la Comisión: bien rechazando las cuentas de campaña que la Comisión, en aplicación del art. L.52-15, había rechazado previamente tras el prescriptivo procedimiento contradictorio, bien considerando fundamentadas las resoluciones de la Comisión que hubiesen aprobado las cuentas de campaña.

El procedimiento es el siguiente: antes de que el Consejo, como órgano jurisdiccional, conozca de las cuentas de campaña y de la financiación, la Comisión ejerce un control de naturaleza administrativa, puesto que es una autoridad administrativa y no jurisdiccional¹⁷⁹. De este modo, la posición que la misma adopte tras el examen de las cuentas de campaña de un candidato no puede prejuzgar la decisión del Consejo Constitucional, juez de la regularidad de las elecciones *ex art. 59* de la Constitu-

¹⁷⁷ Ver. Decs. 97-2264 /2156 2213/2216/2245 de 23 de enero de 1998.

¹⁷⁸ Es el caso de los recursos que dieron lugar a las Decs. 97-2160/217962197/2312 de 9 de diciembre de 1997, el Consejo considera que *"se debe reformar la decisión de la Comisión nacional de cuentas de campaña en lo que la misma tenga de contraria a la presente decisión"*. También la Dec. 97-2145/2239 de 16 de diciembre de 1997, 97-2358 de 15 de enero de 1998, 97-2524 de 19 de marzo de 1998. Un número muy escaso si tenemos en cuenta que las demandas que tuvo que resolver sobre esta cuestión se acercaban a las trescientas.

¹⁷⁹ Por su parte, la Comisión en su Decisión de 30 de junio de 1985 y más tarde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 21 de octubre de 1997, afirman que, con todo, *"el procedimiento ante la Comisión no puede separarse del que posteriormente se sigue ante el Consejo Constitucional pues la Comisión no dispone de ningún poder de apreciación, de modo que ésta deberá aceptar el montante determinado por el Consejo"*.

ción¹⁸⁰. El propio Consejo Constitucional, en algunas de sus Decisiones, declara expresamente que no se considera vinculado por las apreciaciones de la Comisión y, por tanto, puede revisarlas¹⁸¹. En su mayor parte, los supuestos sobre los que la Comisión resuelve se refieren a la falta de depósito, depósito tardío, falta de certificación de las cuentas por un experto contable¹⁸², o ausencia de justificantes relativos a las cuentas de campaña de un candidato. Y su examen se lleva a cabo con tanta precisión que, normalmente, el Consejo coincidirá con la resolución adoptada por aquélla.

En las últimas elecciones, la duración de la campaña fue inferior a lo acostumbrado lo que propició que no hubiese casos en que el candidato se excediera de los límites fijados. Ocurrió todo lo contrario, pues, en opinión del propio Consejo *“los gastos de campaña parecen, en algunos casos, haber sido artificialmente aumentados con el fin de conseguir que el Estado les reembolse bien las prestaciones de los partidos correspondientes, en realidad, a sus habituales gastos de funcionamiento o, incluso, los gastos personales de los candidatos sin relación con la elección”*¹⁸³. Con todo, el Consejo se ha visto obligado a determinar *qué dispendios pueden incluirse o no dentro de “gastos de campaña”*, tomando como criterio el aprovechamiento directo de la candidatura. Así, los costos de las manifestaciones de ámbito nacional organizadas por una formación política no pueden figurar, ni siquiera de manera prorrateada, en las cuentas de campaña de uno de los candidatos puesto que en las mismas no se ha hecho referencia directa a dicho candidato¹⁸⁴. Tampoco puede figurar el costo de un sondeo de opinión que ni fue encargado por el candidato, ni contó después con su consentimiento, y del cual éste no explotó los resultados obtenidos a efectos de propaganda electoral¹⁸⁵.

Otro de los problemas a los que se tuvo que enfrentar el Consejo fueron los derivados de la aplicación del art.L.52-8 del Código electoral tras la Ley 95-5 de 19 de enero de 1995, que prohíbe que *las personas jurídicas participen en la financiación de las*

180 De este modo, el Consejo ha reformado algunas de las decisiones de la Comisión puesto que de ningún modo pueden imponerse al juez de la elección. Ver en este sentido la Dec. 89-271 de 11 de enero de 1990.

181 Ver Decs. 89-271 de 11 de enero de 1990, 90-273 de 4 de mayo de 1990, 93-1325 de 21 de octubre de 1993, 93-1326/1490 de 2 de diciembre de 1993.

182 No se acepta que un candidato que tenga la categoría de experto contable certifique sus propias cuentas de campaña. Ver Dec. 97-2464 de 19 de marzo de 1998.

183 Consejo Constitucional, “Bilan...”, *op. cit.*, p. 36.

184 Ver Dec. 97-2160/2179/2197/2312 de 9 de diciembre de 1997.

185 Ver Dec.97-2251 de 29 de enero de 1997.

*campañás*¹⁸⁶. Así no tuvo más remedio que verificar si las ventajas de las que al parecer disfrutó alguno de los candidatos están o no dentro del ámbito de aplicación de dicho precepto, tarea ardua si tenemos en cuenta que eran las primeras elecciones en que este precepto se aplicaba en su nueva redacción. De acuerdo con esto, excluyó ciertas intervenciones de personas jurídicas del campo sobre el que se proyectan las prescripciones del art. L.52-8. A saber: las tradicionales manifestaciones organizadas por los municipios cuyo alcalde es candidato, incluso si en las mismas se distribuyen regalos o se ofrece comida, no pueden vincularse para el Consejo a la campaña puesto que son actos habituales¹⁸⁷, o las representaciones teatrales si las mismas no tienen carácter electoral¹⁸⁸, ni las comidas ofrecidas por el municipio a los miembros de las Mesas electorales porque no se vinculan directamente a las campañas electorales¹⁸⁹.

Tampoco viola esta norma, en relación con lo dispuesto en su última parte, la utilización de taxis colectivos para transportar a los partidarios de una determinada candidatura, puesto que se pagó por el alquiler de los vehículos la tarifa habitual las circunstancias que rodearon este hecho lo justificaban y, además, el gasto figura reflejado en la cuenta de campaña del candidato¹⁹⁰. Ni siquiera vulnera la igualdad de los candidatos el que se haya puesto a disposición de uno de ellos los locales municipales de manera gratuita puesto que, este mismo municipio, también los demás candidatos pudieron utilizar salas equipadas para recibir a su público¹⁹¹.

En otros casos, en que el Consejo considera que no resulta de aplicación el art. L.52-8, las razones aducidas estriban en que, a pesar de las *apariencias*, las ayudas no son proporcionadas por una persona jurídica sino física: por ejemplo, la ayuda aportada por el gerente de una conocida empresa¹⁹² acompañada de una carta en que la se estaba impreso el membrete de la misma, no puede considerarse, a falta de prueba en contrario, como una donación realizada por la empresa sino de la persona particular¹⁹³, o la carta de apoyo enviada a los electores por un Consejero general, que se hizo

186 Art. L.52-8: "(...) *Las personas jurídicas, excepto los partidos o agrupaciones políticas, no pueden participar en la financiación de la campaña electoral de un candidato, ni proporcionándole bienes, servicios u otras ventajas directas o indirectas a precios inferiores a los habituales*".

187 Ver Dec.97-2129 de 9 de enero de 1998.

188 Ver Dec.972221 de 23 de enero de 1998.

189 Ver Dec. 97-2217 de 6 de febrero de 1997.

190 Ver Dec. 97-2267 de 25 de noviembre de 1997.

191 Ver Dec. 97-2201/2220 de 13 de febrero de 1997.

192 PIERRE CARDIN.

193 Ver Dec. 97-2251 de 29 de enero de 1998.

cargo de todos los gastos, no es un don del Consejo sino del Consejero¹⁹⁴. Esta misma opinión le merecen otras actuaciones como el apoyo prestado a uno de los candidatos por un conocido arquitecto, quien, si bien intervenía en un programa de urbanización de un municipio, de ningún modo utilizó medios municipales¹⁹⁵, o el apoyo prestado por agentes municipales a la campaña del alcalde, que se presentaba como candidato, pues la colaboración tuvo lugar fuera de sus horarios de trabajo¹⁹⁶.

Las ayudas aportadas por los partidos políticos están plenamente aceptadas por lo que, en principio, no debería suponer ningún problema susceptible de recurso contencioso electoral cuando estas se producen. Sin embargo, no siempre está claro el sentido con que la legislación electoral utiliza “*partido político*”, así, el Consejo Constitucional se decidió por asumir el criterio adoptado por el Consejo de Estado¹⁹⁷. Con todo, el Consejo es consciente de que puede abrirse una *brecha* por la que podrían colarse ayudas ilícitas, como en el caso de las asociaciones que no pueden considerarse como “*partidos políticos*”, si no han sido admitidas por la Comisión nacional, aunque las mismas sean, principalmente, comité de apoyo a una candidatura¹⁹⁸; al contrario, la sección local de un partido político, en el sentido antes expuesto, puede portar ayudas a un candidato sin contravenir el art. 52-8¹⁹⁹.

Pero no termina ahí la labor interpretativa del Consejo, puesto que, una vez resulte clara la existencia de infracción de la disposición L.52-8, deberá determinar *la sanción* que la misma ha de comportar puesto que, al contrario de lo que ocurre para los casos en que las donaciones sean en especie en que la sanción es la declaración de inelegibilidad del candidato durante un año, la ley guarda silencio cuando de lo que se ha tratado es de la concesión de ciertas ventajas. En estos casos²⁰⁰, la existencia de

194 Ver Dec. 97-2212 de 6 de febrero de 1998.

195 Ver Dec. 97-2220 de 13 de febrero de 1998.

196 Ver Decs. 97-2193 de 9 de enero de 1998, 97-2238 de 29 de enero, 9722-63 de 13 de febrero de 1998.

197 En palabras del Consejo de Estado recogidas en la RFDA, núm. 97, p. 59: “*una persona jurídica de derecho privado con finalidad política no puede ser considerada como partido político, sino en el caso de que la misma se ajusta a los arts 8, 9 y 9.1 de la Ley 88-227 de 11 de marzo de 1988 relativa a la transparencia financiera de la vida política o se somete a los arts.11 y 11-7 de la misma que imponen la obligación a los partidos de no recoger fondos sino por mediación de un representante —que puede ser una persona física cuya identificación consta en la prefectura— o una asociación de financiación admitida por la Comisión nacional de cuentas de campaña*”.

198 Dec. 97-2433 de 20 de febrero de 1998.

199 Dec. 97-2201/2220 de 13 de febrero de 1998.

200 A título de ejemplo nos reseñaremos los casos en que el municipio se ha encargado de una pequeña cantidad de sobres que contenían los documentos de presentación de una candidatura (Decs. 97-2227/2228/2253 de 18 de noviembre de 1997) la utilización puntual de un fox de un ayuntamiento cuyo alcalde era suplente de un candidato para enviar una página de interés para el candidato (Dec. 97-2194 de 9 de diciembre de 1997), empleo de un vehículo municipal (Dec. 97-2358 de 15 de enero de 1998).

ventajas no comporta automáticamente el rechazo de las cuentas de campaña sino que, teniendo en cuenta las demás circunstancias concurrentes, el juez de la elección deberá dilucidar ellas han influido en los resultados. En ninguno de los casos de los que hemos tenido conocimiento ha sido así.

6 CONCLUSIONES

Sabemos que el Consejo no es el juez de la regularidad del proceso sino de la sinceridad de los resultados, esto es, sólo declara la nulidad de una elección si la irregularidad en cuestión ha podido falsear los resultados. A ello debe añadirse que todas las reglas electorales tienen como finalidad principal proteger al electorado —la decisión tomada por el cuerpo electoral— y no tanto al candidato. He aquí la explicación de porqué todo lo que pueda afectar a los resultados sea tomado en cuenta para una posible anulación y no ha prestado apenas atención (normalmente no ha derivado ninguna consecuencia) a los recursos presentados respecto a la irregularidad de los votos por correspondencia, irregularidades en el recuento de votos, irregularidades en la campaña electoral, incumplimiento de los requisitos para la votación..., etc., cuando considera que el resultado no podía verse afectado de manera fehaciente. Y ello porque el juez de la elección sólo deberá pronunciarse sobre la validez de la misma, según dispone el art. 59 de la Constitución francesa, sin ser el encargado de garantizar el derecho de sufragio, a diferencia de lo que ocurre con el caso español en que tanto la vertiente activa como pasiva del derecho de sufragio cuentan con garantías jurisdiccionales- en especial, el derecho de acceder a los cargos públicos.

Pero, no podemos limitarnos a la simple exposición de las observaciones precedentes sobre la actividad del Consejo sin recordar que cuando ejerce de juez electoral deberá tener en cuentas las prescripciones del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos como cualquier otro juez, puesto que su actuación es plenamente jurisdiccional. En especial cuando dicta una sanción de inelegibilidad derivada del rechazo de las cuentas de campaña refutando la opción previamente realizada por los electores que se habían pronunciado libre y democráticamente; en este caso creemos

que deberá seguir un procedimiento con todas las garantías y para ello resulta imprescindible la reforma, en un futuro próximo, la parte del art. 17 del Reglamento que no se ajusta a las prescripciones contenidas en el art. 6.1 del Convenio Europeo. Aunque, de momento, como hemos visto, no necesite hacerlo porque el Tribunal Europeo considera que el contencioso electoral no está incluido en el ámbito de aplicación del precitado art. 6.1.