

Textos y Documentos

Carolina Cerda Guzmán
Gilles J. Guglielmi



Las Sentencias básicas del Consejo Constitucional francés

Prólogo de Ángel J. Sánchez Navarro

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES



**Las Sentencias básicas
del Consejo Constitucional francés**

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Yolanda Gómez Sánchez
Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Eliás Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegui
Ricardo García Cárcel
Raquel García Guijarro
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias Cano
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemus
Julia Ortega Bernardo
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Antonio Torres del Moral
Josep Maria Vallès i Casadevall

Colección *Textos y Documentos*

Director: LUIS AGUIAR DE LUQUE

LAS SENTENCIAS BÁSICAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS

CAROLINA CERDA GUZMÁN

Maître de conférences à l'université de Bordeaux

Y

GILLES J. GUGLIELMI

Professeur de droit public à l'université Paris II - Panthéon-Assas

Directeur du Centre de droit public comparé

Traducción por Marina Cueto Aparicio

Prólogo de Ángel J. Sánchez Navarro



**AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

Madrid, 2021

Primera edición: mayo de 2021



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
© de la traducción, Marina Cueto Aparicio

NIPO (CEPC papel): 091-21-010-9
NIPO (CEPC PDF): 091-21-009-6
NIPO (CEPC epub): 091-21-008-0
NIPO (AEBOE papel): 090-21-052-X
NIPO (AEBOE PDF): 090-21-051-4
NIPO (AEBOE epub): 090-21-050-9
ISBN: 978-84-259-1873-5
Depósito legal: M-7249-2021

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

Prólogo , por Ángel J. Sánchez Navarro	15
Advertencia	21

I. PRESENTACIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Competencias y normas de referencia para el control de constitucionalidad

1. El Consejo Constitucional francés	25
1.1 Nacimiento del Consejo Constitucional francés y evolución	25
1.1.1 Los intentos de crear un juez constitucional antes de 1958	25
1.1.2 El contexto del nacimiento del Consejo Constitucional francés	26
1.2 Composición del Consejo Constitucional francés	27
1.2.1 Los miembros designados del Consejo Constitucional	27
1.2.2 Los miembros natos del Consejo Constitucional	29
1.2.3 La presidencia del Consejo Constitucional	30
1.3 El estatuto de los miembros del Consejo Constitucional francés	31
1.3.1 La obligación de secreto	31
1.3.2 El régimen de incompatibilidades	32
1.3.3 La irrevocabilidad y el régimen financiero	33
1.4 Los métodos de trabajo del Consejo Constitucional francés	34
1.4.1 Los actores	34
1.4.2 El procedimiento	35

2. Las competencias del Consejo Constitucional francés	37
2.1 El principio de las competencias atribuidas	37
2.2 Un árbitro en los conflictos entre los poderes públicos	39
2.2.1 El control del reparto de competencias entre el Parlamento y el Gobierno	39
2.2.1.1 El procedimiento de deslegalización del artículo 37, párrafo 2 de la Constitución (sentencias «L»)	40
2.2.1.2 El procedimiento de objeción de inadmisibilidad del artículo 41 de la Constitución (sentencias «FNR»)	40
2.2.2 El control del reparto de competencias entre el Estado y ciertas colectividades de ultramar	41
2.2.2.1 El control de las leyes del país de Nueva Caledonia del artículo 77 de la Constitución (sentencias «LP»)	41
2.2.2.2 El control del respeto de las competencias delegadas a ciertas colectividades de ultramar del artículo 74, párrafo 9, de la Constitución (sentencia «LOM»)	41
2.2.3 El arbitraje en el seno de las autoridades públicas	42
2.2.3.1 El arbitraje dentro del Ejecutivo en caso de impedimento o vacante de la Presidencia de la República (sentencias «PDR»)	42
2.2.3.2 El arbitraje dentro del Parlamento en caso de incompatibilidades parlamentarias (sentencias «I»)	43
2.3 Un consejero de los poderes públicos	43
2.4 El juez de las elecciones nacionales y de los referéndums	45
2.4.1 Las competencias del Consejo Constitucional en materia de elección presidencial (sentencias «PDR»)	45
2.4.2 Las competencias del Consejo Constitucional en relación con las elecciones parlamentarias (sentencias «AN» o «SEN», «D» o «OF») ..	47
2.4.3 Las competencias del Consejo Constitucional en materia de referéndum (sentencias «REF»)	49
2.5 El control de constitucionalidad	50
2.5.1 El control preventivo de la constitucionalidad de los tratados	46
2.5.1.1 Reglas constitucionales que rigen la incorporación de los textos internacionales al derecho interno	52
2.5.1.2 El control operado por el Consejo Constitucional sobre los tratados o acuerdos internacionales y su alcance	54

2.5.2	El control de la constitucionalidad de las leyes	56
2.5.2.1	Control a priori de la constitucionalidad de las leyes (artículo 61 de la Constitución, sentencias «DC»)	57
2.5.2.2	El control a posteriori de la constitucionalidad de las leyes (artículo 61-1 de la Constitución, sentencias «QPC»)	65
3.	Las normas constitucionales de referencia en Francia	73
3.1	Las normas escritas	73
3.1.1	La Constitución de 1958	74
3.1.2	Los textos mencionados en el Preámbulo de la Constitución de 1958	75
3.1.2.1	La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789	76
3.1.2.2	El Preámbulo de la Constitución de 1946	77
3.1.2.3	La Carta del Medio Ambiente de 2004	78
3.2	Las normas jurisprudenciales	79
3.2.1	Los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República ..	79
3.2.2	Los principios con valor constitucional	81
3.2.3	Los objetivos de valor constitucional	81
	Bibliografía seleccionada	83

II. SENTENCIAS

1.	La extensión de la competencia del Consejo Constitucional	91
1.1	Limitación de su competencia	91
1.1.1	Rechazo de controlar las leyes constitucionales	91
1.	Sentencia n.º 2003-469 DC de 26 de marzo de 2003	91
	Ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República.	
1.1.2	Negativa a controlar las leyes de referéndum	93
2.	Sentencia n.º 62-20 DC de 6 de noviembre de 1962	93
	Ley relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo, aprobada por referéndum de 28 de octubre de 1962.	

1.1.3	Negativa a revisar la convencionalidad de las leyes en el control de constitucionalidad con base en el artículo 61	95
3.	Sentencia n.º 74-54 DC de 15 de enero de 1975	95
	Ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo.	
1.1.4	Negativa a revisar la distinción ley/reglamento desde el control de constitucionalidad basado en el artículo 61	96
4.	Sentencia n.º 82-143 DC de 30 de julio de 1982	96
	Ley sobre los precios y las rentas, en particular los artículos 1, 3 y 41, 3 y 4.	
1.2	Aumento de su competencia	97
1.2.1	Control de las leyes que facultan al Gobierno para dictar ordenanzas ..	97
5.	Sentencia n.º 86-207 DC de 26 de junio de 1986	97
	Ley autorizando al Gobierno a adoptar diversas medidas del orden económico y social.	
1.2.2	Control por vía de excepción de las leyes ya promulgadas	102
6.	Sentencia n.º 85-187 DC de 25 de enero de 1985	102
	Ley sobre el estado de emergencia en Nueva Caledonia y dependencias.	
1.2.3	Control en profundidad de las leyes de presupuestos	104
7.	Sentencia n.º 94-351 DC de 29 de diciembre de 1994	104
	Ley de presupuestos para 1995.	
1.2.4	Competencia en materia de QPC. Interpretación de la ley orgánica ...	106
8.	Sentencia n.º 2009-595 DC de 3 de diciembre de 2009	106
	Ley orgánica relativa a la aplicación del artículo 61-1 de la Constitución.	
1.2.5	Competencia en materia de QPC. Aplicación a la detención	109
9.	Sentencia n.º 2010-14/22 QPC de 30 de julio de 2010	109
	Daniel W. y otros [Detención].	
1.3	Competencias específicas	113
1.3.1	Dictamen requerido por el artículo 16 de la Constitución (poderes excepcionales del Presidente de la República)	113
10.	Sentencia n.º 61-1 AR16 de 23 de abril de 1961	113
	Dictamen de 23 de abril de 1961 (suma de las condiciones exigidas por la Constitución para la aplicación de su artículo 16). Condiciones cumplidas.	

1.3.2	Juez garante de la regularidad de las elecciones nacionales y de los referéndums	115
11.	Sentencia n.º 73-686/687 AN de 5 julio de 1973 A. N., Landes (1ère circ.). Anulación.	115
12.	Sentencia n.º 81-1 ELEC de 11 de junio de 1981 Sentencia de 11 de junio de 1981 a instancia del señor François Delmas. Rechazo.	117
13.	Sentencia n.º 2000-21 REF de 25 de julio de 2000 Sentencia de 25 de julio de 2000 sobre un recurso presentado por Stéphane Hauchemaille. Rechazo.	118
14.	Sentencia n.º 2011-4538 SEN de 12 de enero de 2012 Senado, Loiret. Rechazo-Conformidad [QPC].	120
2.	La concepción de la supremacía de la Constitución por el Consejo Constitucional	123
2.1	Transferencia de competencias y soberanía	123
15.	Sentencia n.º 92-308 DC de 9 de abril de 1992 Tratado sobre la Unión Europea.	123
2.2	Especificidad de la relación entre el derecho de la Unión Europea y la Constitución francesa	128
16.	Sentencia n.º 2004-496 DC de 10 de junio de 2004 Ley de confianza en la economía digital.	128
17.	Sentencia n.º 2006-540 DC de 27 de julio de 2006 Ley relativa al derecho de autor y derechos relacionados en la sociedad de la información.	130
18.	Sentencia n.º 2013-314 QPC de 14 de junio de 2013 Jeremy F. [Ausencia de recurso en caso de extensión de los efectos de la orden de detención europea]. Incumplimiento total.	135
2.3	Efectos de las sentencias del Consejo Constitucional	138
2.3.1	Censura de una ley en su totalidad	138
19.	Sentencia n.º 79-110 DC de 24 de diciembre de 1979 Ley de presupuestos para 1980. Incumplimiento total.	138

2.3.2	Autoridad de cosa juzgada	140
20.	Sentencia n.º 62-18 L de 16 de enero de 1962	140
	Naturaleza jurídica de las disposiciones del artículo 31 (párrafo 2) de la ley n.º 60-808 de 5 de agosto de 1960 de orientación agrícola. Sobreseimiento.	
2.3.3	Alcance jurisprudencial	141
21.	Sentencia n.º 89-258 DC de 8 de julio de 1989	141
	Ley sobre la amnistía.	
3.	Las normas de referencia del control de constitucionalidad por el Consejo Constitucional	143
3.1	Valor constitucional del Preámbulo	143
22.	Sentencia n.º 71-44 DC de 16 julio de 1971	143
	Ley que complementa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901 sobre el contrato de asociación.	
3.2	Valor constitucional de la Carta del Medio Ambiente	145
23.	Sentencia n.º 2008-564 DC de 19 de junio de 2008	145
	Ley relativa a los organismos modificados genéticamente.	
3.3	Los objetivos de valor constitucional	148
24.	Sentencia n.º 82-141 DC de 27 de julio de 1982	148
	Ley de comunicación audiovisual.	
3.4	Los principios con valor constitucional	150
25.	Sentencia n.º 94-343/344 DC de 27 julio de 1994	150
	Ley relativa al respeto del cuerpo humano y ley relativa a la donación y uso de elementos y productos del cuerpo humano, asistencia médica para la procreación y diagnóstico prenatal.	
26.	Sentencia n.º 2018-717/718 QPC de 6 de julio de 2018	152
	Cédric H. y demás [Delito de ayuda a la entrada, la circulación o la estancia irregular de un extranjero].	
4.	Técnicas e instrumentos para proteger los derechos y libertades constitucionales	155
4.1	La autoridad judicial, guardiana de la libertad individual	155
27.	Sentencia n.º 76-75 DC de 12 de enero de 1977	155
	Ley que autoriza la inspección de vehículos con miras a la investigación y prevención de delitos.	

4.2	La progresividad en la protección de los derechos fundamentales («efecto-cierre»)	156
	28. Sentencia n.º 84-181 DC de 11 de octubre de 1984	156
	Ley para limitar la concentración y garantizar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas de prensa.	
4.3	Las reservas de interpretación	158
	29. Decisión n.º 93-323 DC de 5 de agosto de 1993	158
	Ley relativa a los controles y verificaciones de identidad.	
4.4	Las variaciones en el control de proporcionalidad	159
4.4.1	Total y completo	159
	30. Sentencia n.º 2008-562 DC de 21 de febrero de 2008	159
	Ley relativa a la retención de seguridad y la declaración de irresponsabilidad penal por trastorno mental.	
4.4.2	Control de la desproporción manifiesta	164
	31. Sentencia n.º 2010-613 DC de 7 de octubre de 2010	164
	Ley que prohíbe la ocultación del rostro en el espacio público. Conformidad-reserva.	
	32. Sentencia n.º 2014-439 QPC de 23 de enero de 2015	165
	Ahmed S. [Privación de la nacionalidad].	
4.5	La concepción del principio de igualdad	167
	33. Sentencia n.º 73-51 DC de 27 de diciembre de 1973	167
	Ley de Presupuestos para 1974.	
	34. Sentencia n.º 96-375 DC de 9 de abril de 1996	168
	Ley sobre diversas disposiciones de orden económico y financiero.	
4.6	Las «incompetencias negativas»	169
	35. Sentencia n.º 67-31 DC de 26 de enero de 1967	169
	Ley orgánica modificando y completando la ordenanza n.º 58-1270 de 22 de diciembre de 1958 sobre la ley orgánica relativa al estatuto de la magistratura.	
	36. Sentencia n.º 2010-5 QPC de 18 de junio 2010	170
	SNC Kimberly Clark [Incompetencia negativa en materia tributaria].	
4.7	La calidad de la ley	172
	37. Sentencia n.º 2004-500 DC de 29 de julio 2004	172
	Ley orgánica relativa a la autonomía presupuestaria de las colectividades territoriales.	

38.	Sentencia n.º 2012-647 DC de 28 de febrero de 2012	174
	Ley que pretende reprimir el negacionismo de los genocidios reconocidos por ley.	
4.8	La seguridad jurídica	175
39.	Sentencia n.º 2013-682 DC de 19 de diciembre de 2013	175
	Ley de financiación de la seguridad social para el año 2014.	
5.	El control de la organización de los poderes públicos	179
5.1	Separación de poderes	179
40.	Sentencia n.º 80-119 DC de 22 de julio de 1980	179
	Ley relativa a la validación de los actos administrativos.	
41.	Sentencia n.º 86-224 DC de 23 de enero de 1987	181
	Ley que transfiere a la jurisdicción judicial el litigio de decisiones del Consejo de la Competencia.	
42.	Sentencia n.º 2013-366 QPC de 14 de febrero de 2014	183
	SELARL PJA, en calidad de liquidador de la sociedad Maflow France [Validación legislativa de las deliberaciones de los sindicatos mixtos institucionalizando el «pago de transporte»].	
5.2	Autoridades administrativas independientes	185
43.	Sentencia n.º 88-248 DC de 17 de enero de 1989	185
	Ley que modifica la ley n.º 86-1067 de 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación.	
5.3	Colectividades territoriales / Indivisibilidad de la República	189
5.3.1	Necesidad de preservar las prerrogativas del Estado central	189
44.	Sentencia n.º 82-137 DC de 25 de febrero de 1982	189
	Ley relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones.	
5.3.2	Unidad del pueblo francés	191
45.	Sentencia n.º 91-290 DC de 9 de mayo de 1991	191
	Ley reguladora del estatuto de la colectividad territorial de Córcega.	
5.3.3	Derecho local en Alsacia-Mosela	196
46.	Sentencia n.º 2011-157 QPC de 5 de agosto de 2011	196
	Sociedad SOMODIA [Prohibición de trabajar el domingo en Alsacia-Mosela].	

PRÓLOGO

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense

Durante siglos, la relación entre España y Francia ha sido difícil. Pero ello no impidió que el pensamiento jurídico y constitucional español viniese profundamente marcado por el francés. Fenómenos como la codificación o el constitucionalismo llegan a España con clara impronta francesa, sin perjuicio de que puedan señalarse algunos antecedentes que puedan presentar aspectos parcialmente similares a esas corrientes de pensamiento.

La evolución constitucional española siguió de cerca a la francesa durante las primeras décadas del constitucionalismo histórico; sin embargo, a partir de cierto momento difícil de precisar (¿la III República francesa y la Restauración, tal vez?) los caminos se alejaron decisivamente. A pesar de lo cual, por razones históricas, culturales y (tal vez, simplemente) geográficas Francia siguió siendo una referencia ineludible para el pensamiento jurídico-público español.

Durante la segunda mitad del siglo xx, ambos países atravesaron circunstancias muy diferentes entre sí, y, en todo caso, peculiares (aunque en grado obviamente muy distinto). Así, en España, esta época presenció buena parte de la Dictadura franquista y la posterior transición y consolidación democráticas. En Francia, tras la caída de la IV República, la instauración de la V con su Constitución «gaullista» de 1958, tan alejada de la mayor parte de sus antecedentes y de otras existentes en la Europa democrática, originó críticas tan duras como la que dio título a la más famosa obra de F. Mitterrand, *Le coup d'État permanent* (inicialmente publicada en 1964 y que en España vio la luz en 1968, gracias a «Cuadernos para el Diálogo»).

En todo caso esas diferencias, obvias y profundas, no redujeron la influencia francesa en el pensamiento social, político y jurídico español. Es notorio que buena parte de las élites españolas en general, y muchos juristas en particular, se formaron en

Francia, e importaron diversos elementos del pensamiento jurídico francés. Una proximidad que explica episodios tan significativos como la suspensión del Diario Madrid tras el famoso artículo de Rafael Calvo Serer dedicado (con clarísimas segundas intenciones) al General De Gaulle, en –la fecha no es casual– mayo de 1968¹.

No deja de resultar llamativo que, a pesar de las múltiples diferencias sociales, políticas e institucionales, un artículo sobre Francia pudiera leerse en clave española. Pero así era cuando el texto afirmaba que «lo que ha quedado claro es la incompatibilidad de un gobierno personal o autoritario con las estructuras de la sociedad industrial y con la mentalidad democrática de nuestra época en el contexto del mundo libre», añadiendo que «el régimen más o menos autoritario de De Gaulle... ha acumulado todas las desventajas y los inconvenientes de los autócratas... La principal característica de sus diez años de Presidente de la República ha sido una exagerada personalización del poder. Ha gobernado prescindiendo de la opinión y consejo de casi todos los políticos o incluso en contra de ella. Ha menospreciado a los partidos, los Sindicatos y la Prensa. Por último, se ha encontrado ya anciano y queriendo mantenerse en el Gobierno con una crisis que puede acabar con él sin haber abordado a tiempo ni la organización del partido que pueda continuar su obra ni la preparación adecuada del posible sucesor».

En el contexto de ese momento (recuérdese: a medio camino entre el referéndum franquista sobre la Ley Orgánica del Estado, de diciembre de 1966; y del que supondría la caída del General francés, en abril de 1969) proseguía Calvo Serer: «De Gaulle quiere lograr de nuevo y directamente del pueblo el apoyo para sus medidas y decisiones personales. Quizá pudiese conseguir una ligera mayoría por el miedo que produce una alternativa en la que el partido más fuerte puede ser el comunista. Pero ¿podrá seguir adelante el anciano general cuando no es capaz de escuchar ni de rectificar? A este respecto recuerdo aquella aguda observación de Lequerica sobre el triste sino de los gobernantes que se hacen viejos en el Poder. Son sus mismos éxitos los que les traicionan, porque se aferran a lo que en otras ocasiones les fue favorable... Pero al cambiar las circunstancias, ese inmovilismo resulta funesto».

La conclusión sí apuntaba a España: «todos estos acontecimientos... inducen a la reflexión. España mantiene una semejanza de situaciones sociales y políticas con el vecino país. Si a Francia se le presenta el problema de la sucesión de De Gaulle y del régimen de la V República, también con especiales características está planteado en España (...) Si el movimiento universitario y el obrero son de oposición radical al régimen personal de De Gaulle por la falta de participación de los gobernados en los niveles económico, social y político, los españoles no hemos resuelto la plena participación democrática cuando, según las leyes, se dan por terminados los períodos totalitario y autoritario del Régimen. Esta es la cuestión clave. En la vía de su resolución se plantean estos interrogantes prácticos y urgentes: ¿cómo puede for-

¹ «Retirarse a tiempo: no al General De Gaulle» (30 de mayo de 1968; disponible en <https://diariomadrid.net/index.php/retirarse-a-tiempo-no-al-general-de-gaulle-editorial-30-de-mayo-de-1968>).

marse un Gobierno para enfrentarse con las nuevas realidades?, ¿cuál será la organización política más adecuada para que este Gobierno pueda contar en sus decisiones con la mayor participación individual o asociativa? Y, por último, en el momento de producirse la vacante previsible, ¿quién ha de ser el Jefe del Estado que reúna las mejores condiciones para la acción de aquel Gobierno y para contar con la máxima adhesión popular?»

Cincuenta años más tarde, es claro que las diferencias constitucionales entre España y Francia se han reducido mucho. La transición política española, tras la muerte del dictador, desembocó en la aprobación de una Constitución plenamente democrática que ha permitido nuestra integración en todas las estructuras internacionales y supranacionales europeas (Consejo de Europa, Unión Europea) que antes nos separaban. Al otro lado de los Pirineos, la permanencia de la V República no puede ocultar la evidencia de una importante evolución política e institucional que sin duda aleja la Francia de hoy de la del General De Gaulle. Ello no obstante, Francia no ha conservado su anterior posición como una de las grandes referencias del constitucionalismo español, reemplazada por otros regímenes como el alemán o el italiano, que han suscitado mucha más atención en los estudios de nuestra doctrina durante las últimas décadas.

Evidentemente, no es este el lugar para examinar este hecho. Baste decir que, en principio, esa pérdida de protagonismo parece lógica dado que ambos sistemas siguen presentando unos rasgos diferenciales importantes: para empezar, la Constitución española adoptó un modelo parlamentario mucho más próximo al británico o casi a cualquier otro de los de la Unión Europea que al francés, pese a la innegable evolución «parlamentarizante» (especialmente nítida en los momentos de cohabitación, fenómeno típicamente galo probablemente llamado a desaparecer por las reformas institucionales de las últimas dos décadas). De otra parte, el modelo autonómico de organización territorial también nos aleja del ejemplo francés, paradigma del centralismo pese a su tímido proceso de regionalización; acercándonos a otros, como los antes citados, que presentan mayores similitudes con nuestra realidad autonómica.

Pero existe, al menos a juicio de quien esto suscribe, un importante tercer rasgo diferencial, tal vez menos evidente precisamente por menos conocido, y que se refiere directamente al órgano de control de la constitucionalidad. En efecto, el Tribunal Constitucional configurado por la Constitución española de 1978 se asemejó, desde sus orígenes, a los antecedentes alemán o italiano; países que, después de otras experiencias totalitarias, optaron por un modelo de control de constitucionalidad *stricto sensu*, con Tribunales llamados a operar como intérpretes supremos de la Constitución, según la fórmula consagrada en el artículo 1 de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal español. En este punto, la experiencia francesa es muy diferente: como subraya la presentación de esta obra, el Consejo Constitucional no nace «como un verdadero juez constitucional, sino más bien [como] un regulador de la actividad de los poderes públicos, una especie de árbitro encargado de recordar los límites fijados por la Constitución»; y, «en particular, para... proteger al Gobierno de los excesos del

Parlamento». En esa medida, «el Consejo Constitucional no había sido concebido como un juez, sino como el brazo derecho del Ejecutivo», por lo que «estaba claro que era un órgano de naturaleza política»: su propio «nombre «Consejo Constitucional» es a este respecto muy revelador», en tanto niega la denominación de «Tribunal».

De cualquier forma, y como también destaca la «presentación» en sus primeras palabras, esa caracterización se ha visto fuertemente matizada por la evolución constitucional e institucional francesa: el funcionamiento de este Consejo «ha sido fuertemente judicializado, tanto a través de una práctica que garantiza la independencia de sus miembros como a través de la adopción de principios procesales similares a los de un tribunal constitucional». En este sentido, también el país vecino ha registrado las tendencias —seguramente globales— a la consolidación de los órganos de control de constitucionalidad como vía para garantizar «la Constitución como norma»² y, con ello, el Estado de Derecho: parafraseando a Louis Favoreu, también allí la política ha sido «tomada» por el Derecho³.

Esta obra trata de facilitar el conocimiento de ese órgano y de su evolución, a través de algunas de las decisiones que han jalonado su camino; facilitando con ello también la comprensión del régimen constitucional francés actualmente vigente. A tal fin, los profesores Cerda y Guglielmi han seleccionado y sistematizado algunas de sus resoluciones más relevantes para conocer mejor, como subrayan en la advertencia inicial, «las técnicas y métodos del Consejo». No es, pues, una recopilación exhaustiva, que sería imposible; sino una selección de aquellas sentencias que han ido delimitando la extensión de sus competencias y las normas de referencia utilizadas, a fin de definir en definitiva la noción de la «supremacía de la Constitución» aplicable en la V República francesa transcurridos ya más de sesenta años desde la instauración de la misma.

Cabe destacar, para finalizar, que este libro se presenta en la colección «Textos y Documentos» que edita el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y respeta escrupulosamente la estructura propia de la misma desde su nacimiento bajo el impulso y la dirección de Jorge de Esteban. En consecuencia, la selección de sentencias viene precedida por un estudio preliminar que presenta los principales rasgos del órgano y de su actividad, y se completa con una amplia bibliografía sobre la materia. Y que con él se cubre —a mi juicio— un vacío importante: hasta hoy, en casi veinticinco años de existencia, entre la treintena de títulos de esta colección aparecían volúmenes dedicados a las *Sentencias básicas* de los Tribunales Constitucionales español, alemán e italiano; del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española; del Supremo de los Estados Unidos de América del Norte; del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, o de la Corte Interamericana de Derechos

² E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

³ Véase L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

Humanos⁴. Pero faltaba Francia, donde –por otra parte– ya hace décadas que existían excelentes obras de este tipo⁵. Esta laguna se ve hoy colmada por esta iniciativa editorial, por la que ha de felicitarse a sus autores y responsables, y cuya puesta en valor corresponderá, en última instancia, a la comunidad académica y jurídica española e hispanohablante.

Marzo, 2021

⁴ Una relación completa puede encontrarse en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/libros/textos-y-documentos>.

⁵ Véase, en particular, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, desde cuya primera edición (a cargo de L. Favoreu y L. Philip, 1975) se han sucedido otras muchas hasta llegar a la 19.^a (2018), a cargo de P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Melin-Soucramanien, E. Oliva y A. Roux.

ADVERTENCIA

El Consejo Constitucional francés, creado por la Constitución del 4 de octubre de 1958, es un poder público constitucional de índole particular y bastante poco conocido. Encargado de regular las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento mediante la deslegalización de los textos legislativos adoptados en el ámbito reglamentario, también es, desde su creación, juez de las elecciones políticas nacionales. Su función de control de constitucionalidad de las leyes, inicialmente limitada, se extiende por su sentencia histórica de 16 de julio de 1971, que define un amplio conjunto de normas constitucionales de referencia y alcanza su auge en la conformidad de las leyes con los derechos humanos y libertades fundamentales siguiendo los requerimientos presentados por los parlamentarios desde 1974.

El Consejo Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia profunda y sutil, tanto por el tecnicismo de su control como por el equilibrio de las soluciones propuestas. Velando por no impedir la acción ejecutiva, protege sin embargo rigurosamente los derechos del Parlamento y, con su interpretación de las normas de referencia, extrae con prudencia nuevos derechos y libertades.

Este libro trata de dar la visión más sintética y estructurada posible de la compleja y delicada actividad del Consejo Constitucional. Para lograrlo, se han elegido algunas sentencias fundamentales (menos de 50), principalmente seleccionadas por la información que proporcionan sobre las técnicas y los métodos del Consejo. Para centrar la atención en el punto esencial, estas sentencias se han reducido en gran medida y aparecen solo los elementos estrictamente necesarios para la comprensión del razonamiento jurídico que los respalda y que constituye una característica estable de la actividad posterior del Consejo Constitucional.

Por lo tanto, no es posible entrar en detalle sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales que el Consejo debe proteger, ni desarrollar sus técnicas de control relativas al procedimiento legislativo y derecho parlamentario. El estudio del derecho no se nutre del conocimiento exhaustivo o del inventario de derechos

extranjeros, sino que resulta mucho más de la comprensión de los principales determinantes que guían a un intérprete del derecho hacia sus sentencias y su inserción en un sistema jurídico. Esperamos que ello permita al lector lograrlo sin demasiado esfuerzo.

I. PRESENTACIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Competencias y normas de referencia para el control de constitucionalidad

Una de las mayores contribuciones de los constituyentes franceses de 1958 al desarrollo del derecho constitucional fue la creación del «Consejo Constitucional». Al principio, este órgano estaba destinado a desempeñar esencialmente un papel de árbitro entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, como lo demuestra su composición: sus miembros son nombrados por el Presidente de la República y los Presidentes de las dos asambleas parlamentarias. Sin embargo, sus poderes han aumentado con el tiempo, como resultado de las revisiones constitucionales, pero también por los avances jurisprudenciales, lo que le ha llevado a convertirse en una institución central de la V República y el principal garante de la Constitución.

1. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS

La creación del Consejo Constitucional es la culminación de una larga serie de intentos fallidos por establecer un tribunal constitucional en Francia. Sin embargo, cuando los redactores de la Constitución de 1958 crearon este Consejo, su propósito no era realmente establecer un *juez* constitucional, sino interponer un órgano entre el Parlamento y el Ejecutivo. Por lo tanto, el Consejo Constitucional fue percibido originalmente como un órgano político más que jurisdiccional, encargado de verificar que el Parlamento no se excediera con los poderes que le habían sido estrictamente fijados por la Constitución de 1958. Hoy día, el Consejo Constitucional conserva, desde la organización inicial de su propio estatus constitucional, el carácter de un poder público inscrito en un régimen político; pero su funcionamiento ha sido fuertemente judicializado, tanto a través de una práctica que garantiza la independencia de sus miembros como a través de la adopción de principios procesales similares a los de un tribunal constitucional.

1.1 Nacimiento del Consejo Constitucional francés y evolución

1.1.1 LOS INTENTOS DE CREAR UN JUEZ CONSTITUCIONAL ANTES DE 1958

La creación de un órgano específico para supervisar el cumplimiento de la Constitución no es una idea reciente. Al redactar la Constitución del año III (1795), el revolucionario Abate Sieyès había propuesto la creación de un cuerpo político, el «jurado constitucional», encargado de anular los actos contrarios a la Constitución. Sin embargo, esta propuesta fue fuertemente rechazada especialmente por otros revolucionarios, incluido Thibaudeau, que consideró que era una «superfantasía inútil y peligrosa». La Constitución del año VIII (1799), en la que también participó Sieyès, confía al Senado conservador la función de mantener o anular los actos inconstitu-

cionales que le fueran remitidos. Sin embargo, este intento también fue un fracaso, porque el Senado conservador nunca fue llamado a pronunciarse.

Hubo que esperar al final de la Segunda Guerra Mundial para ver, en Francia, un nuevo intento de control de constitucionalidad. La Constitución de 1946 creó un Comité Constitucional compuesto por trece miembros, incluidos el Presidente de la República y los Presidentes de ambas Cámaras, lo que refleja la naturaleza política de este órgano. No era su tarea anular los actos inconstitucionales, sino tratar de lograr un acuerdo entre las dos Cámaras del Parlamento para superar una inconstitucionalidad. Debido a sus débiles competencias y su composición, este Comité no pudo prosperar: fue convocado una sola vez.

Así, antes de 1958, todos los intentos por introducir un control de constitucionalidad en Francia terminaron en fracaso. Las razones se derivaron ante todo de la fuerza del legicentrismo en Francia, que hizo imposible concebir que una ley, la expresión de la voluntad general, pudiera ser inconstitucional y anulada. En segundo lugar, estos fracasos estaban vinculados a la desconfianza tradicional hacia los jueces: el miedo a un «gobierno de los jueces» era particularmente fuerte bajo la Tercera República (1870-1940). En efecto, otorgar un poder de censura de actos tan importantes como las leyes a jueces no elegidos, llevaba a otorgarles un inmenso poder, del que había el riesgo de abuso.

1.1.2 EL CONTEXTO DEL NACIMIENTO DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS

Todos estos temores también estuvieron presentes en 1958, cuando se elaboró una nueva Constitución. Sin embargo, los constituyentes tenían igualmente otros objetivos en mente, lo que justificaba el establecimiento de un órgano de control constitucional.

Los redactores de la Constitución de 1958 eran conscientes de los cambios que deseaban introducir en la práctica del poder en Francia: la limitación del poder del Parlamento, la disminución del papel de los partidos políticos y la estabilidad del Gobierno. Su objetivo era evitar los excesos del parlamentarismo vividos bajo la III y IV Repúblicas. Por lo tanto, era necesario garantizar que los mecanismos previstos en la nueva Constitución no se malogren por la práctica. Con este fin, se creó un órgano, inspirado en el Comité Constitucional de la IV República, encargado de hacer cumplir los principales mecanismos de parlamentarismo racionalizado: el Consejo Constitucional.

Los constituyentes de 1958 tenían una idea clara de cuál debería ser el papel del Consejo Constitucional. No era, a sus ojos, un verdadero juez constitucional, sino más bien un regulador de la actividad de los poderes públicos, una especie de árbitro encargado de recordar los límites fijados por la Constitución. En particular, para Charles de Gaulle, el Consejo Constitucional debía sobre todo velar por proteger al Gobierno de los excesos del Parlamento.

En la medida en que el Consejo Constitucional no había sido concebido como un juez, sino como el brazo derecho del Ejecutivo, estaba claro que era un órgano de naturaleza política. Esta naturaleza política explica, por ejemplo, la composición del Consejo, cuyos miembros son designados exclusivamente por las autoridades políti-

cas, o sus modalidades de legitimación, ya que originalmente solo cuatro autoridades políticas podían invocarlo para iniciar el control de constitucionalidad de leyes. La elección del nombre «Consejo Constitucional» es a este respecto muy revelador, ya que se le niega el nombre de «Tribunal».

Con el tiempo, a través de la jurisprudencia o de reformas, el Consejo Constitucional se ha alejado de la intención de los constituyentes de 1958. Lejos de ser un simple regulador de la acción de los poderes públicos, hoy se considera un juez constitucional o, si este título todavía se disputa algunas veces, al menos el principal garante del respeto de la Constitución en el orden jurídico francés.

1.2 Composición del Consejo Constitucional francés

Uno de los aspectos más criticados del Consejo Constitucional es, sin duda, su composición. De hecho, todo juez, para ser reconocido como tal, debe tener asegurada una independencia, pero también demostrarla. La composición del Consejo Constitucional y, sobre todo, la calidad de las autoridades encargadas del nombramiento de sus miembros ponen en duda la verdadera independencia del Consejo Constitucional, una duda que se ha subrayado desde la década de 1980, debido a la ampliación de los poderes del Consejo.

Desde sus inicios, la Constitución de 1958 ha establecido que el Consejo Constitucional está compuesto por miembros designados y miembros natos, que son los ex presidentes de la República. Así, el Consejo se distingue de otros tribunales constitucionales extranjeros con que cuentan únicamente con miembros nombrados, o incluso elegidos, para fortalecer su legitimidad.

1.2.1 LOS MIEMBROS DESIGNADOS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Según el artículo 56, párrafo 1, de la Constitución, el Consejo Constitucional tiene nueve miembros designados. Estos nueve miembros no son todos nombrados al mismo tiempo: la renovación se realiza por tercios cada tres años para garantizar la continuidad de la institución. El mismo artículo establece la duración de su mandato: nueve años. Se trata del mandato público más largo en las instituciones de la República Francesa.

De conformidad con el artículo 56, párrafo 1, de la Constitución, el mandato de los miembros del Consejo Constitucional no es renovable. Ésta es una de las reglas más importantes para garantizar la independencia de sus miembros. De hecho, sabiendo que en ningún caso serán renovados en este puesto, los miembros son más libres en sus decisiones y no buscarán utilizar su autoridad para obtener un segundo mandato.

Cabe señalar que si el mandato establecido por la Constitución es de nueve años y no es renovable, hay ajustes cuando un miembro del Consejo Constitucional no logra terminar su mandato (por ejemplo, en caso de muerte durante el mandato). Si

la duración del mandato restante es inferior a tres años, se nombra un nuevo miembro para cumplir el resto de su mandato. Este último puede ser reelegido por un período completo (nueve años). Por lo tanto, es posible que un miembro permanezca casi doce años en el Consejo Constitucional. Fue de hecho el caso de Louis Joxe, quien fue nombrado miembro del Consejo Constitucional durante tres años después de la muerte en 1977 de Henri Rey, y luego nombrado por un período completo, de 1980 a 1989. De manera similar, Claire Bazy Malaurie fue nombrada en 2010, tras la muerte de Jean-Louis Pezant y fue renovada en 2013 por un mandato completo.

El artículo 56.1 de la Constitución también establece las reglas para el nombramiento de dichos miembros. Según este artículo, el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado son responsables de nombrar cada uno un total de tres miembros del Consejo Constitucional, un miembro por renovación trienal. Encomendar a estas autoridades la responsabilidad de nombrar miembros del Consejo permite la participación del Ejecutivo y el Legislativo y otorga a los consejeros una legitimidad democrática indirecta. Sin embargo, en la medida en que estas autoridades públicas también son autoridades políticas, existe un alto riesgo de politización del Consejo Constitucional o de dependencia entre el nombrado y el que nombra. Este riesgo es tanto mayor porque cuando nombran a los miembros del Consejo Constitucional, las autoridades políticas carecen de limitaciones para su elección. Los nombrados ciertamente deben disponer de sus derechos civiles y políticos, pero no se requiere ningún requisito en cuanto a la calidad de la nominación, ya sea en términos de titulaciones, o incluso de la experiencia más o menos larga en el campo jurídico o político, etc. Además, estos nombramientos no están sometidos a revisión judicial. Como indicó el Consejo de Estado en 1999¹, el decreto por el que se nombra a un miembro del Consejo Constitucional es un acto de gobierno, que por tanto no puede ser revisado por un juez.

La libertad en el nombramiento de los miembros del Consejo Constitucional que ofrece la Constitución tiene la ventaja de poder nombrar a personas con perfiles muy diversos (médico, sociólogo, profesor de derecho, abogado, etc.). Sin embargo, esta libertad conlleva riesgos. Primero, autoriza nombramientos de conveniencia y conlleva un riesgo de politización del Consejo. Además, lleva a confiar el examen de textos a veces de gran complejidad jurídica a personas no especializadas. Finalmente, esta falta de requisitos arroja una sombra sobre la imparcialidad y la capacidad técnica de los miembros del Consejo Constitucional y, por lo tanto, le debilita.

A pesar de estas reservas, las autoridades generalmente se han asegurado de nombrar a personas con habilidades técnicas suficientes. Así fueron elegidos profesores de derecho (Rene Cassin, Marcel Waline, George Vedel, Nicole Belloubet, etc.), abogados (Robert Badinter, Roland Dumas) o administradores de la Asamblea Nacional (Jean-Louis Pezant, Corinne Luquiens).

Entre las autoridades de designación, observamos que los presidentes de la República son los que han tenido más probabilidades de utilizar estos nombramientos con

¹ Consejo de Estado, asamblea, 9 de abril de 1999, Sra. Ba, n.º 195616.

fines políticos, como fue el caso de François Mitterrand cuando nombró a Roland Dumas. El nombramiento por François Hollande de Laurent Fabius (que hasta entonces era su ministro de Asuntos Exteriores) puede ser considerado como un nombramiento político. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Laurent Fabius era al comienzo de su carrera Consejero de Estado, por lo tanto, juez administrativo. Los nombramientos realizados en 2019 (los de Jacques Mézard, François Pillet y Alain Juppé) tienen, por su parte, una clara connotación política. De hecho, estos tres hombres tuvieron una carrera política importante antes de ser nombrados miembros del Consejo Constitucional (mandatos locales, nacionales, e incluso dos de ellos fueron miembros del Gobierno).

Para evitar nombramientos cuestionables, la revisión constitucional de 2008 introdujo un poder de veto de los parlamentarios para los nombramientos realizados por el Presidente de la República. Si las comisiones permanentes de las cámaras rechazan al candidato por una mayoría de 3/5 de los votos emitidos, entonces el Presidente no podrá seguir con la nominación. Por su parte, los nombramientos realizados por los Presidentes de las Asambleas se someten al informe de las comisiones permanentes competentes de la Asamblea correspondiente.

En teoría, el establecimiento de un derecho de veto o la consulta de las comisiones permanentes para los nombramientos en el Consejo Constitucional es una garantía contra cualquier nombramiento abusivo. Pero la mayoría fijada para rechazar un nombramiento propuesto por el Presidente de la República es muy alta (3/5 de los votos emitidos), por lo que los riesgos de veto son escasos. Al menos permite una mayor transparencia y alienta al Presidente a proponer personas sólidas y creíbles, capaces de superar un examen ante las comisiones permanentes. Por el momento, sin embargo, debemos relativizar la utilidad del control operado por estas comisiones. Por ejemplo, los exámenes de 2019 fueron muy cortos (entre una hora y una hora y media) y estuvieron marcados por el alto absentismo de los parlamentarios.

Si bien los procedimientos para el nombramiento de estos miembros aún merecerían alguna mejora, las críticas unánimes hechas a la composición del Consejo Constitucional no se relacionan con estos miembros, sino con la otra categoría de miembros: la de los miembros natos.

1.2.2 LOS MIEMBROS NATOS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

De conformidad con el artículo 56, párrafo 2, de la Constitución, los ex presidentes de la República (los elegidos, no los que han asumido interinamente el cargo) son miembros de por vida del Consejo Constitucional. Son miembros de pleno derecho y, por lo tanto, participan en debates y votos en igualdad con los miembros designados.

Este derecho sin embargo no es una obligación. Algunos de los presidentes se negaron a participar o acordaron hacerlo tardíamente. Por ejemplo, Charles de Gaulle y François Mitterrand se negaron a participar. Valéry Giscard d'Estaing, que había cesado su mandato presidencial en 1981, no aceptó participar hasta 2004 después de perder su último cargo electivo. Hasta el 2 de diciembre de 2020, día de su falleci-

miento, solo Valéry Giscard d'Estaing participaba más o menos regularmente. Jacques Chirac, que falleció el 26 de septiembre de 2019, acudió a las sesiones del Consejo solamente entre mayo de 2007 y marzo de 2011 debido a problemas de salud. Mientras tanto, Nicolas Sarkozy participó como miembro del Consejo Constitucional después del fracaso de su reelección en 2012, pero anunció el 4 de julio de 2013 su decisión de dejar de formar parte del Consejo Constitucional, tras la decisión del Consejo Constitucional de rechazar sus cuentas de la campaña de las elecciones presidenciales de 2012². En diciembre de 2016, François Hollande había anunciado que no participaría en el Consejo después del final de su mandato, anuncio por el momento respetado, en el bien entendido de que nada impide a un miembro nato participar de nuevo en el Consejo Constitucional. Este derecho se les garantiza de por vida.

La presencia de ex presidentes de la República en el Consejo Constitucional es una especificidad francesa. Objetivamente, se ha argumentado que su experiencia, extraída del ejercicio del poder, sería una ventaja para el Consejo Constitucional. Circunstancialmente, esta presencia se justificó en el marco inicial de la V República, donde el presidente todavía era elegido por sufragio indirecto y se suponía que era solo un árbitro.

A pesar de los intentos de justificación, la presencia de los ex Presidentes de la República en el Consejo Constitucional contribuye a cuestionar profundamente la independencia del Consejo. Primero, debido a la presidencialización del régimen, no se puede garantizar su neutralidad. Después, esto los lleva a sentarse junto a las personas que han nombrado, y puede parecer que están en deuda con ellos. Por último, y sobre todo, la excepción de inconstitucionalidad, tras el reciente establecimiento de un control *a posteriori* de las leyes, implica que deben pronunciarse sobre leyes adoptadas bajo su presidencia.

Varios comités de revisión constitucional han propuesto eliminar la categoría de miembros natos. Este fue el caso del Comité Georges Vedel en 1993, el Comité Edouard Balladur en 2007 y la Comisión Lionel Jospin en 2012. Por el momento, estas propuestas no han tenido éxito.

1.2.3 LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

De conformidad con el artículo 56, párrafo 3, de la Constitución, el Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo Constitucional. Por lo tanto, no está designado por sus pares (como es el caso en los tribunales constitucionales europeos), sino por una autoridad externa al Consejo. Esta designación de su presidente se suma a las dudas sobre la independencia y legitimidad de la institución.

² Sentencia n.º 2013-156 PDR de 4 de julio de 2013, sobre un recurso del Sr. Nicolas Sarkozy contra la decisión de 19 de diciembre de 2012 de la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas (<https://www.conseil-constitutionnel.com/es/decision/2013/2013156PDR.htm>).

Los textos no prevén una duración específica para el mandato del Presidente del Consejo Constitucional. Simplemente se considera que ejerce su mandato siempre que sea miembro del Consejo. Sin embargo, puede decidir renunciar a la presidencia y seguir siendo miembro del Consejo Constitucional. Por ejemplo, Daniel Mayer fue nombrado miembro y presidente en 1983, pero renunció a la presidencia del Consejo en 1986 sin dejar de ser miembro (bajo la presión de François Mitterrand, lo que demuestra el carácter cuestionable de este nombramiento por el presidente de la República) para que en su lugar fuera nombrado como presidente Robert Badinter.

De conformidad con el artículo 56, párrafo 3, de la Constitución, el presidente del Consejo Constitucional tiene voto de calidad en caso de empate. También es responsable de establecer el orden del día del Consejo Constitucional, nombrar a los ponentes para cada caso y decidir, de acuerdo con el ponente, las audiencias que se lleven a cabo. Todos estos poderes le permiten tener una fuerte influencia en la jurisprudencia del Consejo.

La existencia de los miembros natos, la ausencia de requisitos mínimos en el nombramiento de los miembros designados y la interferencia del Presidente de la República en el nombramiento del Presidente del Consejo Constitucional constituyen argumentos sólidos para quienes consideran el Consejo como un órgano político.

Sin embargo, el estatuto de estos miembros contiene garantías de independencia, permitiendo así atenuar las críticas a la naturaleza política del Consejo.

1.3 El estatuto de los miembros del Consejo Constitucional francés

Los miembros del Consejo Constitucional no están sujetos al estatuto ordinario de los magistrados, ya que cuentan con un estatuto propio. Y es que la cuestión del estatuto de los miembros del Consejo es crucial para determinar la naturaleza jurisdiccional de la institución. En efecto, si este estatuto garantiza efectivamente la independencia de los miembros de la institución, no solo a los ojos de las autoridades públicas, sino también de los intereses privados, entonces es posible considerar que el Consejo se encuentra en una situación equivalente a la de un tribunal constitucional.

1.3.1 LA OBLIGACIÓN DE SECRETO

De conformidad con el artículo 3, párrafo 2, de la ordenanza n.º 58-1067 del 7 de noviembre de 1958, que establece la ley orgánica reguladora del Consejo Constitucional, los miembros designados del Consejo Constitucional están obligados, en el momento de su nombramiento, a prestar juramento ante el Presidente de la República. Con dicho juramento, están obligados a guardar el secreto de las deliberaciones y de los votos, incluso después del final de su mandato. También se comprometen a no pronunciarse públicamente, ni realizar consultas sobre asuntos que son competencia del Consejo Constitucional, para que su objetividad no pueda ser cuestionada.

Aunque no están obligados a prestar juramento, los miembros natos también están sujetos a la obligación de secreto, pero es más difícil su cumplimiento para ellos, en la medida en que son miembros de por vida del Consejo Constitucional. Esta obligación explica por qué algunos expresidentes de la República tardaron en aceptar formar parte del Consejo Constitucional (como fue el caso de Valéry Giscard d'Estaing) o por qué otros decidieron dejar de ser parte (como es el caso de Nicolas Sarkozy).

En caso de vulneración de la obligación de secreto por parte de un miembro del Consejo Constitucional, la sanción es la dimisión forzada del cargo, después de una votación secreta del Consejo³. Esta sanción es criticada porque no parece ser la más adecuada para responder eficazmente a tales violaciones: por un lado, es demasiado radical; el miembro del Consejo tendría que vulnerar verdaderamente su obligación de secreto para que el Consejo le haga dimitir; por otro lado, solo tiene sentido para los miembros que aún están en el cargo. No se ha previsto ninguna medida por incumplimiento de la obligación de secreto después del final del mandato. En ausencia de una sanción efectiva, en varias ocasiones se han observado violaciones de la obligación de secreto por parte de los miembros del Consejo Constitucional. Por ejemplo, Pierre Joxe todavía estaba oficialmente en el cargo cuando aireó ante la prensa sus críticas al funcionamiento del Consejo y publicó un libro en el que exponía los debates que pudo haber tenido en el Consejo (*Caso de conciencia*, 2010). Valéry Giscard d'Estaing también violó esta obligación de secreto cuando en 2006 publicó en un periódico su opinión sobre el «primer contrato de trabajo», un nuevo tipo de contrato que acababa de ser votado por el Parlamento.

1.3.2 EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

Para garantizar su imparcialidad, los miembros del Consejo Constitucional (designados o natos) no pueden compatibilizar su función con la de miembro del Gobierno, miembro del Consejo Económico, Social y Ambiental o la de Defensor de los Derechos. Si ocupaban estos cargos en el momento de su nombramiento al Consejo Constitucional, los miembros designados tienen ocho días para elegir. Al final de este período, se consideran miembros del Consejo Constitucional. Por ejemplo, Nicole Belloubet fue llamada al Gobierno el 21 de junio de 2017 para ser Ministra de Justicia mientras estaba en el Consejo Constitucional. De acuerdo con esta regla de incompatibilidad, decidió abandonar el Consejo y fue reemplazada por Dominique Lottin.

Del mismo modo, ser miembro del Consejo Constitucional es incompatible con cualquier mandato representativo. Aunque inicialmente esta incompatibilidad se limitaba a los mandatos parlamentarios, se extendió en 1995 a cualquier mandato representativo, por la ley orgánica n.º 95-63 del 19 de enero de 1995 relativa a la

³ Ordenanza n.º 58-1067, de 7 de noviembre, en relación con la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional y Decreto n.º 59-1292, de 13 de noviembre de 1959, sobre las obligaciones de los miembros del Consejo Constitucional.

declaración de patrimonio de los miembros del Parlamento y a las incompatibilidades aplicables a los miembros del Parlamento y a los del Consejo Constitucional. Esto incluye cualquier mandato local o europeo. La incompatibilidad se aplica a todos los miembros, incluidos los miembros natos. Hay dos escenarios posibles: si una persona es nombrada para el Consejo, y hasta entonces tenía un mandato representativo, tiene ocho días para poner fin a esta incompatibilidad. Si un miembro del Consejo Constitucional desea postularse para un cargo electivo, debe retirarse del Consejo mientras dure su campaña y su eventual mandato.

Respecto de las actividades profesionales, los miembros del Consejo Constitucional están sujetos al mismo régimen de incompatibilidad que los parlamentarios. Consiste en una incompatibilidad total con cualquier empleo público. De hecho, en la medida en que un empleo público impone un deber de obediencia al superior jerárquico, esta situación crea una incompatibilidad con la independencia de los miembros del Consejo Constitucional. La única excepción son los profesores de universidad, cuyo estatuto permite garantizar su independencia; pueden, en teoría, continuar ejerciendo la docencia mientras son miembros del Consejo Constitucional. Nicole Belloubet, nombrada miembro del Consejo Constitucional el 21 de febrero de 2013, es originalmente profesora de derecho. Había decidido continuar enseñando en el Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, hasta junio de 2013. Pero al final del año académico, prefirió dejar sus actividades docentes para consagrarse totalmente a sus funciones de miembro del Consejo Constitucional.

En la medida en que los miembros del Consejo Constitucional estén sujetos al mismo régimen que los parlamentarios, pueden, como ellos, continuar ejerciendo sus actividades profesionales si son privadas. Sin embargo, el sistema parlamentario prevé muchas excepciones, que también se aplican a los miembros del Consejo, como, por ejemplo el que prohíbe a los abogados pleitear contra el Estado. Aunque la adhesión en 1995 de los miembros del Consejo Constitucional al régimen de incompatibilidades prevista para los parlamentarios fue un gran avance, hoy parece ser insuficiente. El caso más emblemático es el de las actividades de consultoría. Su ejercicio ya está contemplado (imposibilidad de declararse en contra del Estado o consultar sobre casos que son de la competencia del Consejo Constitucional), pero convendría hacerlas totalmente incompatibles, debido a que con la cuestión prioritaria de constitucionalidad, los riesgos de conflictos de intereses son cada vez mayores.

1.3.3 LA IRREVOCABILIDAD Y EL RÉGIMEN FINANCIERO

El principio de irrevocabilidad de los miembros del Consejo Constitucional es la garantía más fuerte de su independencia. De ello se deduce que las autoridades que nombran no pueden destituir a las personas que han designado, pero también que ninguna jurisdicción puede ejercer influencia sobre los miembros del Consejo. Aunque los miembros del Consejo Constitucional son irrevocables, su estatuto establece excepciones: en caso de falta grave, como la vulneración de la obligación de secreto, los miembros del Consejo Constitucional pueden ser destituidos. Sin embargo, para

garantizar la independencia de los consejeros, solo el Consejo Constitucional está, como hemos visto, autorizado para votar esta sanción.

La independencia financiera también es uno de los elementos para eliminar los riesgos de corrupción. Desde este punto de vista, los miembros del Consejo Constitucional se benefician de una asignación por razón del cargo muy alta, ya que es una de la más alta de la función pública francesa. Sin embargo, esta asignación se reduce a la mitad para los miembros que continúan realizando actividades compatibles con sus funciones.

1.4 Los métodos de trabajo del Consejo Constitucional francés

Aunque el Consejo Constitucional tiene una organización colegiada (formada por nueve miembros designados y un número variable de miembros natos), también cuenta con colaboradores y una estructura interna cuya importancia no debe subestimarse. Existen más actores que los miembros del Consejo y el procedimiento interno de instrucción es poco jurisdiccional en particular cuando opera un control previo de las leyes.

1.4.1 LOS ACTORES

Los miembros del Consejo Constitucional no son comparables con los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos o la Corte Constitucional italiana, quienes ya son magistrados y trabajan sobre la base de una cultura judicial y disponen de un servicio común de documentación y un gabinete personal de «asesores refrendarios» o «letrados». Con la excepción del miembro del Consejo Constitucional designado como ponente de una sentencia, el trabajo de los otros miembros consiste principalmente en examinar el proyecto de sentencia y las propuestas de redacción preparadas por el Servicio Jurídico de la Secretaría General del Consejo Constitucional (SGCC).

La SGCC, bajo la autoridad de un Secretario General⁴ designado por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo Constitucional, tiene seis departamentos: Jurídico, Documentación, Comunicación, Relaciones Exteriores, Administrativo y Financiero, Informático.

El Servicio Jurídico se compone de un magistrado del poder judicial, un magistrado de la jurisdicción administrativa, un letrado de la Asamblea Nacional, un letrado del Senado y un experto en Derecho comparado. Tiene a su disposición una secretaría.

A esto deben agregarse los diez relatores adjuntos en materia electoral, elegidos entre relatores del Consejo de Estado o entre los relatores del Tribunal de Cuentas (artículo 36 de la Orden n.º 58-1067 de 7 de noviembre de 1958) y por delegados nombrados entre «magistrados del orden judicial o administrativo» responsables de

⁴ CIAUDO (A.), « Un acteur spécifique du procès constitutionnel: le secrétaire général du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n.º 73, 2008, p. 17.

seguir sobre el terreno la supervisión de las operaciones de referéndum o de las elecciones presidenciales.

El Consejo Constitucional, por lo tanto, se beneficia de variadas adscripciones y de funcionarios de otras instituciones públicas: Consejo de Estado, Asamblea Nacional, Senado, Ministerio de Justicia y varios ministerios. No es irreal decir que el Consejo de Estado (del que siempre viene el Secretario General y que comparte los locales del *Palais Royal* donde se encuentra la sede del Consejo) es la parte más influyente.

1.4.2 EL PROCEDIMIENTO

El nombramiento de un consejero ponente por parte del Presidente del Consejo Constitucional desde la presentación de un recurso conduce a la creación, bajo supervisión, en el Servicio Jurídico, del equivalente a una instrucción en el Consejo de Estado. Se celebran reuniones de trabajo presididas por el ponente, antes y después de la reunión organizada con los representantes del Gobierno. Además, el examen por parte de una sección de investigación es, en cualquier caso, la norma en materia de contencioso electoral (secciones 36 a 38 de la Orden n.º 58-1067, de 7 de noviembre de 1958).

El consejero ponente tiene una gran responsabilidad: proponer el sentido de la solución jurídica (conformidad, censura, reservas interpretativas). Se discute también la opción de someter o no a un debate contradictorio con el Gobierno las cuestiones no alegadas por los solicitantes pero que el Consejo tiene la posibilidad de plantear de oficio.

El Presidente del Consejo Constitucional es informado durante todo el procedimiento. Puede organizar una reunión con el ponente antes de la reunión deliberativa del Consejo. Los demás miembros del Consejo reciben un resumen elaborado por el Servicio Jurídico. Por supuesto, pueden solicitar información al ponente, secretario general o sus colaboradores.

Finalmente, es responsabilidad del Secretario General del Consejo preparar un informe resumido de los procedimientos. No es un acta, sino un resumen analítico de las deliberaciones. Cubierto por el secreto, debe señalarse que este *verbatim* se publica en el sitio web del Consejo veinticinco días después del desarrollo de las deliberaciones.

Las consecuencias de estos métodos de trabajo son numerosas. Primero, ponen en pie de igualdad a todos los miembros del Consejo, tanto juristas como no juristas, y refuerzan la colegialidad de la decisión tomada, que todos los miembros pueden apropiarse. También disuaden la construcción de opiniones individuales que podrían ser discrepantes y fuertemente argumentadas a nivel jurídico. Finalmente aseguran una cierta homogeneidad con los métodos del juez administrativo y la cultura del interés general. Sin embargo, en caso de desinterés de algunos miembros del Consejo, presenta el riesgo de dejar un gran margen de apreciación a quienes preparan el informe; por el contrario, en el caso de un interés manifiesto, puede ser difícil para los miembros del Consejo convencer al colegio de una innovación cuando la preparación del informe va en el sentido clásico.

2. LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS

Las competencias del Consejo Constitucional son muy variadas: como árbitro de conflictos entre autoridades públicas es competente, por ejemplo, para controlar el respeto de la reserva de ley. También está encargado, en varias situaciones, de asesorar al Ejecutivo. La Constitución también lo consagra como juez de las elecciones nacionales y referéndums. Por último, y sobre todo, es el juez de la conformidad de los tratados y las leyes con la Constitución. Sin embargo, antes de abordar todas estas competencias en detalle, es necesario especificar la posición adoptada por el Consejo Constitucional sobre sus propias competencias.

2.1 El principio de las competencias atribuidas

El Consejo Constitucional ha dejado claro, una y otra vez a lo largo de su jurisprudencia, que solo tiene competencias atribuidas, es decir, competencias que se limitan a las definidas por la Constitución y por las leyes orgánicas. Se niega a considerar que tuviera una competencia general para resolver todas las violaciones de la Constitución que pudieran cometerse¹.

Sobre la base de sus competencias atribuidas, el Consejo Constitucional ha indicado en algunas de sus sentencias en qué ámbitos se consideraba incompetente. Por ejemplo, se declaró incompetente para revisar la constitucionalidad de las leyes de

¹ «Considerando que la competencia del Consejo Constitucional está estrictamente delimitada por la Constitución; que solo puede ser precisada y completada por ley orgánica de acuerdo con los principios establecidos en el texto constitucional; que no se puede dirigirse al Consejo Constitucional para que se pronuncie por otros motivos de jurisdicción que los previstos expresamente por la Constitución o la ley orgánica». Sentencia n.º 92-313 DC de 23 de septiembre de 1992, Ley para autorizar la ratificación del Tratado de la Unión Europea, Cons. 1.

revisión constitucional² y las leyes adoptadas por referéndum³. En 1961, el Consejo declinó la competencia para responder a una solicitud de opinión del Presidente de la Asamblea Nacional sobre el uso de la moción de censura en caso de la implementación de los plenos poderes del artículo 16 de la Constitución⁴.

Si esta visión muy estricta de sus competencias caracteriza la mayoría de las sentencias del Consejo Constitucional, es innegable que entre 1958 y hoy los poderes del Consejo Constitucional se han extendido en gran medida.

Por un lado, el alcance de las competencias del Consejo Constitucional se ha ampliado debido a múltiples revisiones constitucionales. La revisión constitucional de 1974, por ejemplo, aumentó el número de autoridades facultadas para instar su intervención en el ámbito del control de constitucionalidad *a priori*. Desde esta reforma, además del Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, un grupo de al menos sesenta diputados o sesenta senadores pueden presentar una solicitud al Consejo para que se pronuncie sobre el control previo de las leyes. En 2008, la reforma de la Constitución también abrió la posibilidad de consultar al Consejo Constitucional después de treinta días de aplicación de los plenos poderes del artículo 16 y de hacer esta consulta automática después de sesenta días de ejercicio de estos poderes excepcionales. Pero sobre todo, la revisión de 2008 introdujo un mecanismo de control *a posteriori* de la constitucionalidad de las leyes: la cuestión prioritaria de constitucionalidad (en francés: *question prioritaire de constitutionnalité*, o QPC), que no solo ha permitido dar consistencia al control de constitucionalidad de las leyes en Francia, sino también jurisdiccionalizar el procedimiento ante el Consejo Constitucional.

Por otro lado, la extensión de las competencias del Consejo Constitucional resulta de una política jurisprudencial del propio Consejo. Aunque en apariencia está muy apegado al rigor de las competencias atribuidas, el Consejo ha adoptado sentencias que han permitido ir más allá de los textos y aumentar su ámbito de competencias.

Por ejemplo, si bien ningún texto le atribuye explícitamente su jurisdicción sobre las ordenanzas (decretos-leyes en Derecho francés), el Consejo Constitucional ha aceptado verificar la conformidad con la Constitución de las leyes de habilitación de estas ordenanzas. Verifica que la delegación encomendada por el Parlamento al Gobierno no viola los principios constitucionales⁵, y que el ámbito de autorización está en el ámbito de la ley. Finalmente, el Consejo Constitucional solicita que se especifique el propósito de las medidas que deben tomarse en estas ordenanzas, de

² Ver *infra*, 1. Sentencia n.º 2003-469 DC de 26 de marzo de 2003, Ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República.

³ Ver *infra*, 2. Sentencia n.º 62-20 DC de 6 de noviembre de 1962, Ley relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo, aprobada por referéndum de 28 de octubre de 1962.

⁴ Sentencia n.º 61-1 AUTR de 14 de septiembre de 1961, Solicitud de opinión presentada por el Presidente de la Asamblea Nacional (Admisibilidad de la moción de censura).

⁵ Ver *infra*, 5. Sentencia n.º 86-207 DC de 26 de junio de 1986, Ley autorizando al Gobierno a adoptar diversas medidas del orden económico y social.

modo que estas autorizaciones no constituyan cheques en blanco. Mediante esta verificación previa de las ordenanzas, antes de su aprobación, el Consejo Constitucional aumentó sus competencias. A pesar de las importantes potencialidades de este control, las sentencias siguientes han validado, no obstante, el uso de las ordenanzas para adoptar nuevos códigos que, pretendiendo operar una «codificación de derecho constante», necesariamente conducen a la introducción de cambios significativos en grandes partes de una rama del Derecho⁶.

El otro ejemplo es el del control de constitucionalidad de las leyes ya promulgadas. Entre 1958 y 2010, el control de constitucionalidad de las leyes se limitó a un único tipo de control: el control *a priori* de la constitucionalidad de las leyes, es decir, antes de su entrada en vigor. Sobre la base de este procedimiento, las leyes promulgadas antes de 1958 (o promulgadas después de 1958 pero no remitidas al Consejo Constitucional para su control) no podían ser sometidas a un control. Sin embargo, mediante una sentencia de 1985, el Consejo ha considerado que era competente para revisar la constitucionalidad de una ley ya promulgada con ocasión del control de una ley que la modifica, complementa o afecta⁷, permitiendo así llenar uno de los «puntos ciegos» del control *a priori* de las leyes. Por lo tanto, aunque está muy apegado a basar sus poderes en textos de derecho positivo, el Consejo a veces ha podido separarse de ellos para redefinir de oficio el alcance de sus múltiples competencias.

2.2 Un árbitro en los conflictos entre los poderes públicos

Debido al contexto de su creación, una de las funciones primeras del Consejo Constitucional es garantizar el arbitraje entre los poderes públicos o, a veces, incluso en el seno de estos poderes.

2.2.1 EL CONTROL DEL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO

Una de las principales novedades introducidas por los constituyentes de 1958 se encuentra en los artículos 34 y 37 de la Constitución. El primer artículo establece la lista de materias en los que el legislador puede intervenir. El segundo indica que todo lo que no está incluido en esta lista cae dentro del dominio reglamentario. Para garantizar que se respeta esta limitación, se han confiado al Consejo Constitucional medios para supervisar el cumplimiento de estos artículos a través de dos procedimientos: el del artículo 37, párrafo 2, y el del artículo 41 de la Constitución.

⁶ Sentencia n.º 99-421 DC de 16 de diciembre de 1999, Ley habilitando al Gobierno a la aprobación, a través de ordenanzas, de la parte legislativa de determinados códigos.

⁷ Ver *infra*, 6. Sentencia n.º 85-187 DC de 25 de enero de 1985, Ley sobre el estado de emergencia en Nueva Caledonia y dependencias.

2.2.1.1 EL PROCEDIMIENTO DE DESLEGALIZACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO 2, DE LA CONSTITUCIÓN (SENTENCIAS «L»)

El artículo 37, párrafo 2, de la Constitución ofrece al Primer Ministro la posibilidad de recurrir al Consejo Constitucional para que verifique si las disposiciones de una ley, aprobada después de 1958, realmente pertenecen al campo reglamentario, o en otras palabras, si el legislador ha salido del ámbito que le asigna la Constitución. Si el Consejo Constitucional considera que las disposiciones controladas no entran dentro del ámbito de la ley, sino del reglamento, estas disposiciones son deslegalizadas y el Primer Ministro tiene derecho a emitir un decreto que modifique o derogue estas disposiciones. Las sentencias del Consejo Constitucional relativas a las solicitudes de deslegalización van seguidas de la letra «L»⁸.

Con respecto a las leyes aprobadas antes de 1958, el juez competente para operar tal control es el Consejo de Estado.

Inicialmente, este procedimiento parecía ser crucial en el juego de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, ya que permitía precisamente al Gobierno utilizar el Consejo Constitucional como salvaguarda contra los intentos de un Parlamento que tratara invadir el ámbito reglamentario. Sin embargo, con el tiempo, este mecanismo no tuvo el éxito esperado. Este uso escaso puede explicarse por el hecho de que la gran mayoría de las leyes adoptadas desde 1958 son proyectos de ley, por tanto, redactados por el Gobierno. Por ello, muy a menudo, el Gobierno ha aceptado e incluso favorecido estos abusos. Sin embargo, gracias al proceso de codificación actual, este mecanismo de deslegalización está ganando un renovado interés.

2.2.1.2 EL PROCEDIMIENTO DE OBJECCIÓN DE INADMISIBILIDAD DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN (SENTENCIAS «FNR»)

El propósito del artículo 41 de la Constitución es evitar, durante el procedimiento legislativo, cualquier propuesta de ley o enmienda que no esté dentro de la reserva de ley o vaya en contra de una delegación otorgada por el Parlamento al Gobierno para edictar ordenanzas. Nuevamente, esto es para evitar que el Parlamento invada las competencias del Gobierno. El procedimiento del artículo 41 de la Constitución solo hace intervenir al Consejo Constitucional como último recurso. Primero, permite que el Gobierno o los Presidentes de las Asambleas opongan la inadmisibilidad a las proposiciones de ley o enmiendas que afecten el ámbito reglamentario o a una delegación para realizar ordenanzas. Solo si hay un desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Asamblea en cuestión, interviene el Consejo Constitucional. Por lo tanto, está realmente en la posición de árbitro de un conflicto entre dos poderes públicos.

⁸ Ver por ejemplo: Sentencia n.º 2013-239 de 18 de abril de 2013, Naturaleza jurídica de las disposiciones relativas a un consejo y diversos comités.

Cuando es invocado en el marco de este artículo, el Consejo Constitucional dispone de ocho días para pronunciarse y dar la razón al Gobierno o al Presidente de la Asamblea concernida. Las sentencias del Consejo Constitucional son identificables por las letras «FNR» (fin de la no recepción). De hecho, hay un uso muy escaso de la objeción de inadmisibilidad y raras son las sentencias del Consejo Constitucional, hasta el punto de que se pensó que este procedimiento había caído en desuso (ninguna sentencia «FNR» había sido adoptada entre 1979 y 2014). La última sentencia FNR data de 2014⁹ y en total solo doce sentencias FNR han sido adoptadas hasta el momento.

2.2.2 EL CONTROL DEL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y CIERTAS COLECTIVIDADES DE ULTRAMAR

Numerosos tribunales constitucionales extranjeros tienen la función de controlar el reparto de competencias entre el Estado central y las entidades locales, controlando así la distribución vertical del poder. Sin embargo, en Francia, no existe un procedimiento que permita a las colectividades territoriales o al Estado apelar ante el Consejo Constitucional para resolver los conflictos de atribución de competencias. Los posibles conflictos relacionados con la descentralización del poder se examinan mediante el control de constitucionalidad de las leyes. Esta ausencia de un procedimiento adecuado proviene de la naturaleza fuertemente centralista del Estado francés. Sin embargo, dadas las especificidades de algunas colectividades de ultramar, se han establecido procedimientos *ad hoc* para hacer frente a posibles conflictos de reparto de competencias.

2.2.2.1 EL CONTROL DE LAS LEYES DEL PAÍS DE NUEVA CALEDONIA DEL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN (SENTENCIAS «LP»)

Según el artículo 77 de la Constitución, la Asamblea deliberante de Nueva Caledonia puede adoptar actos con valor legislativo, constituyendo así una fuerte excepción al principio de indivisibilidad del poder legislativo en Francia. Cabe subrayar que Nueva Caledonia es la única colectividad territorial que tiene ese poder en Francia. Estos actos, llamados «leyes del país», son sistemáticamente examinados a través del control de constitucionalidad *a priori* por el Consejo Constitucional. Por el momento solo hay seis sentencias «LP».

2.2.2.2 EL CONTROL DEL RESPETO DE LAS COMPETENCIAS DELEGADAS A CIERTAS COLECTIVIDADES DE ULTRAMAR DEL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO 9, DE LA CONSTITUCIÓN (SENTENCIAS «LOM»)

La revisión constitucional del 28 de marzo de 2003 (implementada por una ley orgánica de 2004) otorgó una nueva competencia al Consejo Constitucional: la de

⁹ Sentencia n.º 2014-12 FNR de 1 de julio de 2014, Presentación del proyecto de ley relativo a la delimitación de las regiones, a las elecciones regionales y departamentales y modificación del calendario electoral.

controlar si una ley ha invadido el ámbito de competencias de las colectividades de la Polinesia Francesa, de San Bartolomé o de San Martín. Si ese fuera el caso, esas colectividades tendrían derecho a modificarla o a derogarla.

Para este procedimiento, el Presidente del Ejecutivo o de la Asamblea de las colectividades concernidas, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional o el Presidente del Senado pueden dirigirse al Consejo Constitucional. El Consejo tiene un plazo de tres meses para decidir. Las sentencias del Consejo Constitucional tomadas en virtud de este artículo son identificables por las letras «LOM».

Si bien este procedimiento no había tenido un gran éxito durante muchos años, el año 2014 marcó un doble cambio. Un cambio cuantitativo, por un lado, ya que solo había habido una sentencia en siete años, mientras que seis sentencias «LOM» se tomaron en 2014. Un cambio sobre el fondo, por otro lado: mientras que las dos primeras sentencias «LOM» habían considerado que el texto era competencia del Estado y no de la Polinesia Francesa (impidiendo así cualquier modificación del texto por parte de la colectividad), las seis sentencias de 2014 reconocieron la competencia de la colectividad. Desde 2015, se han adoptado cinco sentencias «LOM».

2.2.3 EL ARBITRAJE EN EL SENO DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

De manera puntual, la Constitución de 1958 reconoce la capacidad del Consejo Constitucional para arbitrar desacuerdos o intervenir en una situación que pudiera conducir a desacuerdos dentro de un poder público. Sin embargo, no se puede inferir que el Consejo Constitucional es el principal árbitro de la V República, porque ese título pertenece solo al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución. Por lo tanto, el Consejo Constitucional solo tiene poderes de arbitraje muy limitados.

2.2.3.1 EL ARBITRAJE DENTRO DEL EJECUTIVO EN CASO DE IMPEDIMENTO O VACANTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (SENTENCIAS «PDR»)

De conformidad con el artículo 7, párrafo 4, de la Constitución, el Consejo Constitucional es competente para declarar el impedimento del Presidente de la República para ejercer sus funciones, por ejemplo, debido a una enfermedad. Está previsto que sea solicitado a este fin por el Gobierno. El Consejo Constitucional debe declarar el impedimento por la mayoría absoluta de sus miembros. Si el impedimento es pronunciado y se considera definitivo, el Presidente del Senado es responsable de actuar interinamente como Presidente de la República. Estas sentencias se identifican con las letras «PDR», pero hasta ahora el Consejo nunca ha sido solicitado de ese caso.

Por analogía, y aunque la Constitución no lo prevé, el Consejo se ha declarado competente para declarar la vacante de la Presidencia, por ejemplo, en caso de renuncia o muerte del Presidente de la República. Esta declaración permite confirmar el punto de partida de la interinidad del Presidente del Senado. Estas sentencias también

se identifican con las letras «PDR». Así, el Consejo Constitucional adoptó una sentencia después de la renuncia de Charles de Gaulle¹⁰ o la muerte de Georges Pompidou¹¹.

La intervención del Consejo Constitucional garantiza que esta declaración será realizada por una autoridad neutral y no por el Gobierno (que podría ocultar hechos) o por el Presidente del Senado (que podría pronunciar demasiado rápidamente el impedimento para garantizarse la interinidad de la Presidencia). El hecho de que el Consejo Constitucional se haya declarado competente para declarar también la vacante, aunque la Constitución no lo precisa, parece lógico y justificado en estas perspectivas.

2.2.3.2 EL ARBITRAJE DENTRO DEL PARLAMENTO EN CASO DE INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS (SENTENCIAS «I»)

Tradicionalmente, las asambleas parlamentarias tienen un gran poder de gestión interna, en principio asegurado por la Mesa de las Asambleas. Sin embargo, la V República ha deseado limitar este poder de las asambleas. Así se reconoció la posibilidad de recurrir al Consejo Constitucional en caso de desacuerdo o para disipar dudas sobre una situación interna de la Asamblea. Este es el caso de las incompatibilidades de los parlamentarios. De conformidad con el artículo LO 151-2 del Código Electoral, el Consejo Constitucional decide cuándo hay una duda sobre la compatibilidad de las funciones o actividades ejercidas por un representante electo y sus funciones parlamentarias. Puede ser llamado a intervenir por la Mesa de la Asamblea interesada, o por el Ministro de Justicia, o por el propio parlamentario. Si el Consejo Constitucional considera que hay incompatibilidad, el parlamentario debe regularizar su situación en un plazo de treinta días. De lo contrario, el Consejo declara de oficio que renunció a su cargo. Estas sentencias se identifican con la letra «I».

2.3 Un consejero de los poderes públicos

Como su nombre lo indica, el Consejo Constitucional también puede ser consultado por los poderes públicos. Sin embargo, no tiene una competencia general en la materia. Como él mismo ha indicado, estas consultas son posible solamente en los casos previstos por la Constitución o las leyes orgánicas.

Una de las solicitudes de opinión más importantes es la relativa a la activación y mantenimiento de los poderes excepcionales del artículo 16 de la Constitución.

El artículo 16 de la Constitución de 1958 es uno de los más criticados. Según este artículo, en caso de una amenaza grave e inmediata para las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad del territorio o el cumpli-

¹⁰ Sentencia n.º 69-12 PDR de 28 de abril de 1969, Declaración del Consejo Constitucional tras la dimisión del General De Gaulle, presidente de la República.

¹¹ Sentencia n.º 74-23 PDR de 3 de abril de 1974, Declaración del Consejo Constitucional tras el fallecimiento de Georges Pompidou.

miento de sus compromisos internacionales y si hay una interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente de la República está facultado para tomar todas las medidas requeridas por estas circunstancias. La Constitución establece que «estas medidas deben estar inspiradas en la voluntad de proporcionar a las autoridades públicas constitucionales, lo antes posible, los medios para cumplir su misión». La Constitución no prevé un término predefinido para el ejercicio de estos plenos poderes. Por lo tanto, el fin de los poderes excepcionales del artículo 16 queda enteramente a discreción del Presidente de la República. Como resultado, el Presidente tiene, por un período indefinido, el poder legislativo y reglamentario para adoptar de manera directa, solo y sin contra-firma ministerial, todas las medidas para restablecer el orden. Por lo tanto, los poderes otorgados al Presidente de la República son inmensos, pero no son absolutos: no puede modificar la Constitución ni disolver la Asamblea Nacional. El propósito de los constituyentes era solo permitir al Presidente, como garante de la Constitución y de las instituciones, la vuelta al funcionamiento regular de las instituciones, evitando la creación de un poder *de facto*. De hecho, el Parlamento debe mantenerse reunido durante todo el período de aplicación del artículo 16, para vigilar su aplicación.

Aunque lamentablemente los constituyentes no previeron ningún control jurisdiccional de la decisión de activación ni de la del mantenimiento del artículo 16, han establecido procedimientos de consulta.

Al desencadenamiento de los plenos poderes, la Constitución exige que el Presidente de la República obtenga primero la opinión no solo del Primer Ministro y de los Presidentes de las dos Asambleas parlamentarias (Asamblea Nacional y Senado), sino también la del Consejo Constitucional. Sin embargo, estas son opiniones consultivas que no obligan al Presidente. La opinión del Consejo Constitucional difiere de los demás en que es la única que deberá ser publicada en el Diario Oficial, lo que puede llevar al Presidente a una situación incómoda en caso de opinión contraria.

En 2008, a través de una revisión importante de la Constitución francesa, se agregó que el Consejo Constitucional también podría ser consultado después de treinta días del ejercicio del artículo 16 de la Constitución. Puede ser solicitado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores, y así examinar si las condiciones para activar el artículo 16 aún se cumplen. Su opinión se hará pública. Después de sesenta días de ejercicio, esta consulta es automática y puede emitirse en cualquier momento más allá de este período.

El establecimiento de estas consultas es un importante paso adelante en un campo que anteriormente se dejó a la entera apreciación del Presidente de la República. Por ejemplo, la única vez que se usó el dispositivo del artículo 16, fue activado por Charles de Gaulle, luego de un golpe militar organizado en Argel el 23 de abril de 1961. Si bien las circunstancias justificaban su activación, el golpe había terminado el 25 de abril, pero, De Gaulle dejó el artículo 16 en vigor hasta el 30 de septiembre de 1961. El establecimiento de una consulta del Consejo Constitucional podría haber ayudado a alentar al presidente a acortar la duración de los plenos poderes. Sin embargo, en

la medida en que sea solo una opinión consultiva, la efectividad de dicho procedimiento tiende a relativizarse.

Finalmente, el artículo 16, párrafo 3, de la Constitución especifica que una vez que se hayan activado los poderes excepcionales, el Presidente de la República debe consultar al Consejo Constitucional sobre las medidas que adopta sobre la base de estos poderes. Esta obligación de consulta sugiere que el Presidente estará menos inclinado a adoptar medidas que supongan una vulneración total de la Constitución. Sin embargo, en la medida en que estas opiniones no están sometidas a publicación, no hay nada que lo asegure.

2.4 El juez de las elecciones nacionales y de los referéndums

La función que produce la mayoría de las sentencias del Consejo Constitucional francés no es el control de constitucionalidad, sino la de juez de las elecciones nacionales y consultas mediante referéndums. Esta es una novedad introducida por la Constitución de 1958, ya que este tipo de litigio era resuelto anteriormente por las propias cámaras parlamentarias. Al confiarlo al Consejo Constitucional, los constituyentes querían reducir aún más los poderes del Parlamento. Todas las sentencias acumuladas, adoptadas en el contexto de las elecciones nacionales y referéndums, el Consejo Constitucional ha emitido más de 3.500 sentencias. Se dividen en sentencias relacionadas con las elecciones presidenciales, sentencias sobre las elecciones de parlamentarios (diputados y senadores) y sentencias relacionadas con los referéndums.

2.4.1 LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL (SENTENCIAS «PDR»)

El artículo 58 de la Constitución de 1958 reconoce la competencia exclusiva del Consejo Constitucional en materia de elección presidencial. Por lo tanto, el Consejo Constitucional puede intervenir en todas las fases de esta elección, comenzando por su organización, hasta la proclamación de los resultados, incluida la recogida de apoyos para la candidatura. Todas estas sentencias se identifican con las letras «PDR».

Como tal, el Consejo debe intervenir mucho antes de la elección. En Francia, desde 1962, el Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo. Cualquier ciudadano francés de al menos 18 años que haya cumplido con las obligaciones impuestas por el Código del Servicio Nacional y que disfrute de sus derechos civiles y políticos puede presentarse a las elecciones presidenciales. Sin embargo, para evitar candidaturas fantasiosas y un número demasiado alto de candidatos, se impuso una condición fuerte: cada candidato primero debe haber reunido el apoyo de 500 representantes electos, que representen treinta departamentos o territorios de ultramar, sin que un departamento o territorio represente más del 10% del total de apoyos. Esta condición tiene como objetivo garantizar que solo las figuras nacionales puedan presentarse a las elecciones presidenciales. Los representantes electos faculta-

dos para dar su apoyo (solo uno por representante electo para un solo candidato) son relativamente numerosos (alrededor de 47.000). Estos son parlamentarios, consejeros regionales y departamentales, delegados de franceses en el extranjero, concejales de París, alcaldes o miembros de la Asamblea de Córcega y asambleas territoriales de colectividades de ultramar. Si bien la recogida de estos apoyos puede resultar algo difícil para algunos candidatos, no es insuperable.

Los apoyos deben depositarse en el Consejo Constitucional como muy tarde seis semanas antes del escrutinio de la primera vuelta. Luego corresponde al Consejo Constitucional certificar la firma de los apoyos que se le han remitido y publicar la lista en el Diario Oficial, al menos ocho días antes de la primera vuelta. Esta publicación, que se requiere desde 1976, tiene como objetivo alentar a los «patrocinadores» a asumir sus firmas y evitar que apoyen candidatos marginales o extremistas. Para reforzar este punto, se planteó un nuevo requisito: el Consejo Constitucional está obligado a hacer público, al menos dos veces por semana, el nombre y la calidad de los patrocinadores, sabiendo que una vez que se otorga el apoyo, éste ya no se puede retirar¹².

Una vez que el Consejo Constitucional ha validado los apoyos, el candidato manifiesta oficialmente su consentimiento para participar en las elecciones presidenciales. Desde la ley orgánica de 11 de marzo de 1988 sobre la transparencia financiera de la vida política, los candidatos deben presentar ante el Consejo Constitucional una declaración del estado de su patrimonio. El incumplimiento de esta obligación conduce a la nulidad de su candidatura. El candidato elegido verá su declaración publicada.

Al final de estos diversos controles, el Consejo Constitucional fija la lista de candidatos para la elección presidencial, que será publicada por el Gobierno al menos treinta y tres días antes de la primera vuelta.

En Francia, el Presidente de la República es elegido por mayoría de votos en dos vueltas. Para ser elegido en la primera vuelta, un candidato debe haber obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos (lo que nunca ha sucedido hasta ahora). Si éste no es el caso, se organiza una segunda vuelta, quince días después, en la que solo pueden presentarse los dos candidatos que estén mejor situados al final de la primera vuelta, después de eventuales retiradas.

Tras la revisión del 18 de junio de 1976, el artículo 7 de la Constitución regula las consecuencias de un eventual fallecimiento o incapacidad de un candidato presidencial. Si el fallecimiento o la incapacidad ocurren menos de siete días antes de la fecha límite para la presentación de candidaturas, es posible decidir posponer la elección. La decisión queda a la libre apreciación del Consejo Constitucional. Si se produce el fallecimiento o la incapacidad entre la proclamación de candidatos y la primera vuelta, el Consejo Constitucional necesariamente debe declarar pospuesta la elección. Finalmente, si el evento ocurre entre las dos vueltas, el Consejo Constitucional debe realizar nuevamente todas las actuaciones electorales.

¹² Ley orgánica n.º 2016-506, de 25 de abril de 2016, de modernización de las normas aplicables a la elección presidencial.

Las actuaciones electorales de la primera y segunda vuelta están controladas exclusivamente por el Consejo Constitucional. Pueden impugnarse estas actuaciones: los electores (para eso, deben indicarlo en el acta de la mesa electoral), los candidatos a la elección y los prefectos, representantes del Estado en los departamentos. Las últimas dos categorías de solicitantes tienen 48 horas para presentar su reclamación ante el Consejo. Una vez que el Consejo Constitucional ha dictaminado y proclamado los resultados, la elección ya no es recurrible. En este sentido, durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2017, el Consejo Constitucional observó irregularidades en 38 colegios electorales de 69.242. Finalmente, se anularon 16.467 votos emitidos, o el 0,05% del total de los votos emitidos.

Después de la elección, el Consejo Constitucional puede ser llamado a pronunciarse sobre las decisiones tomadas por la Comisión nacional de cuentas de campaña y financiaciones políticas, que está encargada, como su nombre indica, de verificar la fuente de los fondos utilizados para las campañas, su uso y si no se han excedido las cantidades máximas establecidas por la ley para gastos. Si confirma una irregularidad, el Consejo Constitucional puede imponer sanciones financieras a los candidatos, como el no reembolso de sus gastos personales. Por ejemplo, el 4 de julio de 2013, el Consejo Constitucional confirmó la decisión de la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas, que rechazó la cuenta de campaña de Nicolas Sarkozy durante la elección presidencial de 2012, por exceder el límite máximo de gastos autorizados¹³.

Por lo tanto, en el contexto de la elección presidencial, el Consejo Constitucional interviene en cada etapa del procedimiento y tiene competencia exclusiva en este ámbito. En cambio, para las elecciones parlamentarias, su competencia es más limitada.

2.4.2 LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS (SENTENCIAS «AN», «SEN», «D» O «OF»)

Las elecciones parlamentarias incluyen las elecciones legislativas para elegir a los diputados (por sufragio directo por voto mayoritario en dos vueltas) y las elecciones senatoriales (sufragio indirecto por voto mayoritario en circunscripciones que eligen menos de tres senadores, representación proporcional en circunscripciones que eligen tres senadores o más). En cuanto a estas elecciones, el Consejo Constitucional solo es competente para pronunciarse sobre las reclamaciones dirigidas contra los resultados, y no para controlar la totalidad de las actuaciones electorales, competencia exclusiva del juez administrativo.

¹³ Sentencia n.º 2013-156 PDR de 4 de julio de 2013, sobre un recurso del Sr. Nicolas Sarkozy contra la decisión de 19 de diciembre de 2012 de la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas (<https://www.conseil-constitutionnel.com/es/decision/2013/2013156PDR.htm>).

Estas elecciones pueden ser impugnadas por cualquier votante o candidato en una circunscripción electoral. Los solicitantes tienen diez días después de los resultados definitivos para presentar su reclamación, que debe ser motivada. La presentación de esta solicitud no suspende los resultados electorales para evitar reclamaciones abusivas. Las sentencias se identifican con las letras «AN» en el caso de las elecciones legislativas y «SEN» en el caso de las elecciones al Senado.

Este es el contencioso más voluminoso manejado por el Consejo. Entre 1958 y el 31 de diciembre de 2018, el Consejo Constitucional ha emitido ya 3.338 sentencias «AN» y 235 sentencias «SEN». Como comparación, emitió al mismo tiempo 773 sentencias denominadas «DC», para el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias u orgánicas, los tratados y los reglamentos de las asambleas, es decir, entre cuatro y cinco veces menos.

Cuando recibe una solicitud que impugna una elección legislativa o senatorial, el Consejo Constitucional procede a un examen contradictorio del caso. Su procedimiento está muy inspirado por el seguido por los tribunales administrativos con respecto a las elecciones locales. Así, los debates ante el Consejo son públicos y solo decide sobre la base de las reclamaciones presentadas por el recurrente. En este sentido, el procedimiento seguido por el Consejo Constitucional en el contexto de este litigio puede describirse como estrictamente jurisdiccional. Al final de su examen, si el Consejo Constitucional considera que las reclamaciones son fundadas y, por lo tanto que ha habido una irregularidad, debe extraer todas las consecuencias. De este modo, puede anular o modificar los resultados, es decir, corregir el recuento de votos. Incluso puede llegar a proclamar la elección de otro candidato si la rectificación le convierte en el más votado.

En la medida en que las elecciones al Senado son por sufragio universal indirecto, es necesario aclarar la competencia del Consejo Constitucional en este litigio. Se debe hacer una distinción entre litigios relacionados con el nombramiento de delegados responsables de elegir a los senadores y litigios relacionados con la elección de senadores por los delegados. El primer litigio se presenta en primera instancia ante el tribunal administrativo, y después en última instancia ante el Consejo Constitucional. Sin embargo, el segundo litigio cae bajo la competencia exclusiva del Consejo.

Con respecto al control de la financiación de los gastos electorales para las elecciones parlamentarias, el Consejo Constitucional opera en el control de estos gastos solo a instancia de la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas. Las razones para su intervención pueden ser varias: sobrepasar el límite de gasto, una cuenta de campaña depositada fuera de plazo o una cuenta rechazada. Al final de un debate contradictorio, el Consejo Constitucional puede, si considera que hay irregularidades en la financiación de las cuentas de la campaña, negar el reembolso de los gastos incurridos o declarar al candidato, o al representante elegido, inelegible llegado el caso. Esta inelegibilidad tiene una duración máxima de tres años.

Si una persona elegida diputada o senadora es declarada, después de la proclamación de los resultados, inelegible, ya sea debido a una grave irregularidad en sus cuen-

tas de campaña, o por otras violaciones del Código Electoral, el Consejo Constitucional debe declarar el cese del parlamentario.

Esta declaración se realiza a solicitud de la mesa de la asamblea concernida, o del Ministerio de Justicia o el primer tribunal que declaró la inelegibilidad. Estas sentencias se clasifican con la letra «D».

Finalmente, debe notarse que una nueva competencia fue encomendada al Consejo Constitucional en el contexto no de las elecciones parlamentarias propiamente dichas, sino de un procedimiento posterior a una elección parlamentaria. Con el fin de reducir el número de escándalos en la vida política, se han adoptado varios textos para obligar a los electos a una mayor transparencia fiscal. Una ley orgánica de 15 de septiembre de 2017 ha impuesto un nuevo procedimiento relativo a los diputados electos. Desde entonces, de acuerdo con el artículo LO 136-4 del Código Electoral, la administración tributaria tiene la obligación de transmitir al diputado, dentro del mes siguiente a su fecha de toma de posesión, un certificado que indique si ha cumplido o no sus obligaciones tributarias¹⁴. Esto debe permitirle regularizar su situación lo antes posible. En ausencia de reacción por su parte, la mesa de la Asamblea Nacional debe dirigirse al Consejo Constitucional, que podrá, dependiendo de la gravedad de la vulneración, declarar al diputado inelegible para todas las elecciones por un máximo de tres años y declarar su cese. Estas sentencias se identifican con las letras «OF»¹⁵.

2.4.3 LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REFERÉNDUM (SENTENCIAS «REF»)

El Consejo Constitucional, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución, es responsable de vigilar la regularidad de los trámites de referéndum y de proclamar sus resultados. Cabe señalar que es exclusivamente competente para tres tipos de referéndums: los del artículo 11 (referéndums legislativos), los del artículo 89 (referéndums de revisión constitucional) y los del título XV (referéndums relativos a la adhesión de un nuevo miembro de la Unión Europea), lo que excluye cualquier competencia relacionada con el referéndum local, por ejemplo. Estas sentencias se identifican con las letras «REF». En virtud de su misión general de control de los trámites de referéndum, el Consejo Constitucional debe ser informado de todas las medidas adoptadas por el Gobierno sobre la organización de los trámites de referéndum y puede ser consultado al respecto por éste. Finalmente, el Consejo Constitucional puede presentar observaciones sobre la lista de organizaciones facultadas para utilizar los medios oficiales de propaganda electoral. Hasta 2000, el Consejo Constitucional se negó a controlar la regularidad de los decretos que organizan referéndums. Pero por la sentencia *Hauche-*

¹⁴ Ley orgánica n.º 2017-1338, de 15 de septiembre de 2017, para la confianza en la vida política.

¹⁵ Como ejemplo de sanción a un diputado, ver: Sentencia n.º 2018-1 OF de 16 de julio de 2018, Situación del Sr. Thierry Robert respecto a sus obligaciones fiscales.

*maille*¹⁶, acepta desde entonces llevar a cabo un control jurisdiccional de estos actos, incluido el decreto de convocatoria, a fin de garantizar en la mayor medida posible la regularidad de todo el referéndum por celebrar.

Una vez que la votación del referéndum ha tenido lugar, el Consejo Constitucional se hace cargo de todos los trámites de votación. Sobre la base de las actas de los colegios electorales, puede verificar las reclamaciones efectuadas por los electores. También puede ser apelado por cualquier irregularidad por los prefectos, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la finalización de los escrutinios. En caso de irregularidad, el Consejo Constitucional tiene la posibilidad de modificar los resultados, o incluso anular los trámites. Una vez que se ha asegurado de la regularidad de la votación, proclama los resultados.

Estos elementos son comunes a cualquier tipo de referéndum que sea competencia del Consejo Constitucional. Sin embargo, debe hacerse una aclaración con respecto a un nuevo tipo de referéndum: el referéndum de iniciativa compartida (entre parlamentarios y el pueblo). La revisión constitucional de 2008 introdujo una nueva iniciativa legislativa en materia de referéndum: 1/5 de los parlamentarios, con el apoyo de 1/10 de los electores, pueden proponer la organización de un referéndum. Para evitar posibles abusos de este procedimiento, la Constitución (artículo 11, párrafo 4) y la ley orgánica de 6 de diciembre de 2013¹⁷ establecen un estrecho seguimiento de este procedimiento por el Consejo Constitucional. Así, el Consejo es responsable de controlar la constitucionalidad de la proposición de ley del referéndum antes de que los electores puedan expresar su apoyo, después, la regularidad de las actuaciones para recabar los apoyos, y finalmente, si es necesario, la legalidad de la organización de los trámites del referéndum¹⁸.

2.5 El control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad establecido por la Constitución de 1958 recae completamente en un único órgano: el Consejo Constitucional. Se le califica de control concentrado. Hay varias razones para esta elección. Por un lado, el Consejo Constitucional no era en el espíritu de los constituyentes un tribunal constitucional, sino un órgano de naturaleza política, cuya composición estaba controlada por los

¹⁶ Ver *infra*, 13. Sentencia n.º 2000-21 REF de 25 de julio de 2000, Sobre un recurso presentado por el Sr. Stéphane Hauchemaille.

¹⁷ Ley orgánica n.º 2013-1114, de 6 de diciembre de 2013, relativa a la aplicación del artículo 11 de la Constitución.

¹⁸ Durante la primera propuesta de referéndum que utiliza este procedimiento (proposición de ley n.º 1867 presentada en aplicación del artículo 11 de la Constitución con el objetivo de afirmar el carácter de servicio público nacional para la explotación de los aeródromos de París), el Consejo llevó a cabo los dos primeros controles, en su sentencia n.º 2019-1 RIP del Consejo Constitucional de fecha 9 de mayo de 2019 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2019/20191RIP.htm>). El último control no pudo realizarse, debido a la falta de apoyo de una décima parte de los electores.

altos poderes públicos. Creían que el control de constitucionalidad no sería un control intrusivo, sino un medio para regular los poderes. Por otro lado, dada la desconfianza tradicional de los constituyentes franceses con respecto a los jueces, parecía preferible confiar este control a un organismo separado, colocado fuera del sistema jurisdiccional. Hasta 1971, el control es ejercido por el Consejo en un sentido de protección del Ejecutivo. Su primera declaración de inconstitucionalidad de una ley, producida en 1960, a solicitud del Primer Ministro, consistió en censurar una intervención considerada excesiva del Parlamento en una competencia administrativa. Además, como los constituyentes esperaban, los recursos ante el Consejo Constitucional eran raros. De 1958 a 1971, solo hubo alrededor de unas 40 sentencias del Consejo sobre control de constitucionalidad.

Sin embargo, posteriores desarrollos han permitido fortalecer esta competencia inicial del Consejo Constitucional. El primero (que también se analizará en detalle en relación con las normas de referencia) resulta de la sentencia de 16 de julio de 1971 conocida como «Libertad de asociación»¹⁹. Mediante esta sentencia, el Consejo Constitucional amplía las normas constitucionales de referencia del control de la constitucionalidad: ya no se limitarán solo a los artículos de la Constitución de 1958, sino que también incluirán todos los textos mencionados en su Preámbulo. Esta sentencia permite mejorar cualitativamente el control de constitucionalidad realizado por el Consejo.

El segundo desarrollo surgió de la revisión constitucional del 29 de octubre de 1974, que amplió el número de autoridades facultadas para remitir un asunto al Consejo Constitucional para el control de constitucionalidad de las leyes. Esta revisión permite que 60 diputados o 60 senadores se dirijan al Consejo Constitucional. Si hasta entonces las solicitudes eran raras, van a multiplicarse, puesto que constituyen uno de los escasos medios para que la oposición parlamentaria impida la entrada en vigor de una ley.

Finalmente, el último gran avance se debe a la revisión constitucional de 2008, que crea un control *a posteriori* de la constitucionalidad de las leyes, por el nuevo mecanismo de la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC). Esta reforma abre la posibilidad de que el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación remitan al Consejo Constitucional una cuestión planteada por un justiciable durante un litigio y relacionada con la infracción, por una disposición legislativa, de los derechos y libertades garantizados por la Constitución. La reforma cubre algunas lagunas en el control existente y fortalece el papel del Consejo Constitucional como guardián de las libertades.

Para analizar los diferentes componentes del control de constitucionalidad, primero se distingue el control de constitucionalidad de los tratados del de las leyes. Luego, se diferencia el control *a priori* de las leyes de su control *a posteriori*.

¹⁹ Ver *infra*, 22. Sentencia n.º 71-44 DC de 16 de julio de 1971, Ley que complementa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901 sobre el contrato de asociación.

2.5.1 EL CONTROL PREVENTIVO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS

Antes de desarrollar el procedimiento y el alcance del control de constitucionalidad de los tratados realizado por el Consejo Constitucional, es importante repasar la forma en que la Constitución francesa define las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional.

2.5.1.1 REGLAS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA INCORPORACIÓN DE LOS TEXTOS INTERNACIONALES AL DERECHO INTERNO

En la Constitución francesa, las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional están fijadas principalmente por los artículos contenidos en el título VI, titulado «De los tratados y acuerdos internacionales»²⁰. Este título incluye las reglas para negociar y ratificar tratados y acuerdos internacionales, sometiendo a algunos de ellos a un procedimiento de aprobación previa.

El artículo 52 de la Constitución define la negociación y ratificación de los tratados internacionales como una competencia que recae exclusivamente en el Presidente de la República. En cuanto a los acuerdos internacionales, no sujetos a ratificación, pueden ser concluidos por el Gobierno o por un representante plenipotenciario, pero el Presidente de la República debe estar informado de su negociación. Esta disposición, leída junto con el artículo 5 de la Constitución, confirma el monopolio del Presidente en el ámbito de las relaciones exteriores.

Si bien el Presidente dispone, en principio, de un poder enteramente discrecional para ratificar tratados, la Constitución establece, sin embargo, algunos límites.

El artículo 53 enumera una lista de tipos de tratados o acuerdos que solo pueden ser ratificados o aprobados, si el Parlamento aprueba previamente una ley que autorice esta ratificación o aprobación. Se trata de los tratados de paz, tratados comerciales, tratados o acuerdos relacionados con la organización internacional, los que comprometen las finanzas del Estado, los que modifican disposiciones de carácter legislativo, los que se relacionan con el estado civil de las personas, y finalmente aquellos que implican cesión, intercambio o adición de territorio.

Una vez que la autorización es otorgada por el Parlamento (votación en términos idénticos en la Asamblea Nacional y en el Senado), los tratados pueden ser ratificados o los acuerdos aprobados y tendrán, según el artículo 55, a partir de su publicación, una autoridad superior a la de las leyes, bajo reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte. Así, la Constitución establece el valor supralegisla-

²⁰ Se pueden mencionar otros artículos, como el artículo 5, que hace al Presidente de la República garante del respeto de los tratados, los artículos del título XVI relativos al mundo francófono y a los acuerdos de asociación, los del título XV relativos a la Unión Europea o finalmente los párrafos 14 y 15 del Preámbulo de la Constitución de 1946.

tivo de los tratados y acuerdos internacionales introducidos correctamente en el Derecho francés.

Aunque este valor se fijó en 1958, el control de su respeto no se implementó de inmediato. Tanto los jueces ordinarios como los jueces administrativos habían desarrollado una jurisprudencia antigua pero constante, en la que se negaban a controlar la convencionalidad de las leyes (conformidad de las leyes con los tratados o acuerdos internacionales), especialmente cuando se trataba de una ley aprobada después de la introducción del tratado. La fuerza de la tradición legicentrista francesa, que había frenado durante mucho tiempo la creación de un control de constitucionalidad, impidió que los jueces se reconocieran competentes para controlar la convencionalidad de una ley.

En la medida en que la superioridad de los tratados sobre la ley estaba contenida en una disposición constitucional explícita, se podría pensar, al comienzo de la entrada en vigor de la Constitución, que el Consejo Constitucional podría reconocerse competente para ejercer dicho control.

Sin embargo, la sentencia de 15 de enero de 1975 relativa a la interrupción voluntaria del embarazo, cierra claramente la puerta a tal hipótesis²¹. Fundándose en el principio de las competencias atribuidas (ver *supra*, 2.1) y sobre las diferencias de naturaleza existentes entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, el Consejo Constitucional rehúsa reconocerse competente para evaluar el respeto del artículo 55 de la Constitución y, por lo tanto, verificar si las leyes son conformes con los tratados y acuerdos internacionales introducidos correctamente en el Derecho francés.

Esta posición del Consejo Constitucional fue rápidamente interpretada por el juez ordinario como una oportunidad para reconocerse finalmente competente para llevar a cabo dicho control. Por lo tanto, mediante una sentencia de 24 de mayo de 1975²², el Tribunal de Casación confirmó la jurisdicción de los jueces ordinarios para anular una disposición legislativa contraria a un tratado internacional regularmente incorporado en el Derecho francés, incluso cuando esta disposición sea posterior al tratado. El juez administrativo, por su parte, adoptó la misma posición con cierto retraso, mediante una sentencia de pleno del Consejo de Estado de 20 de octubre de 1989²³.

Si bien el Consejo Constitucional se ha negado a reconocerse competente para controlar la convencionalidad de las leyes, dispone, sin embargo, de una competencia, mencionada explícitamente por la Constitución, para el control previo de los tratados antes de su ratificación.

²¹ Ver *infra*, 3. Sentencia n.º 74-54 DC de 15 de enero de 1975, Ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo.

²² Tribunal de Casación, sala mixta, 24 de mayo de 1975, Sociedad de cafés Jacques Vabre, n.º 73-13556.

²³ Consejo de Estado, asamblea, 20 de octubre de 1989, Nicolo, n.º 108243.

2.5.1.2 EL CONTROL OPERADO POR EL CONSEJO CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TRATADOS O ACUERDOS INTERNACIONALES Y SU ALCANCE

El Consejo Constitucional puede ser requerido de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución, por las autoridades habituales, para controlar si un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución. Este examen debe realizarse antes de la ratificación o aprobación del tratado o acuerdo internacional.

Por lo tanto, si se trata de un tratado o un acuerdo internacional que no requiere autorización previa del Parlamento, el Consejo Constitucional debe ser requerido antes de su ratificación o aprobación.

Si se trata de un tratado o acuerdo internacional que requiera autorización previa del Parlamento, el Consejo puede ser requerido antes de la votación sobre la ley que autoriza la ratificación o entre la votación de la ley que autoriza la ratificación y su promulgación.

Por el contrario, una vez que el tratado ha sido ratificado o el acuerdo aprobado, el Consejo Constitucional ya no puede llevar a cabo tal control sobre la conformidad del texto internacional con la Constitución. Por lo tanto, debe señalarse, por un lado, que la oportunidad de este control se deja enteramente en manos de las autoridades facultadas para requerir al Consejo Constitucional. En ausencia de actuación por su parte, los tratados o acuerdos internacionales incompatibles con el Derecho interno pueden entrar en el orden interno francés. Por otro lado, una vez que el texto internacional se inserta correctamente, se vuelve jurídicamente incontestable. Como ha precisado el Consejo Constitucional, se excluye el cuestionamiento *a posteriori* y por vía de excepción de un compromiso internacional²⁴.

Las sentencias del Consejo Constitucional que llevan a cabo dicho control se identifican con las letras «DC», porque se adoptan de conformidad con las normas de procedimiento establecidas para el control *a priori* de la constitucionalidad de las leyes del artículo 61 de la Constitución (ver *infra*). Por lo tanto, en términos de procedimientos, este control no presenta ninguna particularidad. En cambio, su especificidad radica en los efectos de la sentencia del Consejo Constitucional. Si el Consejo determina que no hay incompatibilidad entre la Constitución y el tratado, se puede proceder a la ratificación o aprobación. Por el contrario, si el Consejo Constitucional declara que el tratado o el acuerdo son incompatibles con la Constitución, los poderes públicos tienen varias opciones. La opción más drástica es abandonar la ratificación o aprobación: el tratado o acuerdo, por lo tanto, no será jurídicamente vinculante en el Derecho interno. Ésta fue la decisión tomada con respecto a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. En 1999, el Consejo Constitucional había sido requerido por el Presidente de la República para verificar la constitucionalidad de este compromiso con la Constitución francesa antes de proceder a su ratificación. El Consejo Constitucional consideró que esta carta violaba los principios constitucionales de la indivisibilidad de la República, la igualdad ante la ley y la unidad del pue-

²⁴ Ver *infra*, 15. Sentencia n.º 92-308 DC de 9 de abril de 1992, Tratado sobre la Unión Europea.

blo francés y, por lo tanto, contradecía los artículos 1 y 2 de la Constitución²⁵. Los poderes públicos decidieron entonces no llevar a cabo una revisión de la Constitución y abandonaron la ratificación de la Carta.

Existe otra opción en caso de cláusulas contrarias a la Constitución, la de renegociar el tratado o el acuerdo para llegar a un texto que descarte las incompatibilidades con la Constitución francesa. Sin embargo, esta opción puede ser muy difícil o incluso imposible cuando se trata de tratados multilaterales, ya que sería necesario obtener el acuerdo de todos los signatarios del tratado.

Finalmente, una última opción se menciona expresamente en la Constitución en el artículo 54, a saber, iniciar un procedimiento de revisión de la Constitución, a fin de eliminar la discordancia con el texto internacional y, posteriormente, permitir la ratificación o aprobación. Esta es la opción más frecuente. Por ejemplo, después de la declaración de inconstitucionalidad del Consejo Constitucional del Tratado por el que se establece una Corte Penal Internacional²⁶, se inició un procedimiento de revisión constitucional para introducir un nuevo artículo en la Constitución (artículo 53-2), reconociendo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y constituyendo así una excepción al principio de inmunidad penal del Jefe del Estado²⁷. Después de esta revisión, el Parlamento pudo otorgar su autorización para la ratificación del tratado²⁸. Este procedimiento también es el que fue seguido para los tratados que contribuyen a la construcción de la Unión Europea, que, desde 1992, han sido considerados por el Consejo Constitucional contrarios a las disposiciones de la Constitución. Se han realizado revisiones *ad hoc* de la Constitución (especialmente en 1992, 1996 y 2008) para eliminar las discordancias y permitir la ratificación de los tratados.

Aunque tiene deficiencias, la existencia de un procedimiento que permite verificar la constitucionalidad de los tratados antes de su ratificación constituye una garantía de la primacía de la Constitución sobre los tratados internacionales en el Derecho interno francés. Esto fue confirmado por los jueces ordinarios, en una sentencia del Consejo de Estado de 1998²⁹ y por una sentencia del Tribunal de Casación de 2000³⁰: cuando un tratado internacional contradice las disposiciones constitucionales, los jueces ordinarios desestiman la aplicación del tratado en beneficio del respeto de las disposiciones constitucionales.

²⁵ Sentencia n.º 99-412 DC de 15 de junio de 1999, Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias.

²⁶ Sentencia n.º 98-408 DC de 22 de enero de 1999, Tratado relativo al estatuto de la Corte penal internacional.

²⁷ Ley constitucional n.º 99-568 de 8 de julio de 1999 que inserta, en el Título VI de la Constitución, un artículo 53-2 y relativo a la Corte penal internacional.

²⁸ Ley n.º 2000-282 de 30 de marzo de 2000 autorizando la ratificación del Tratado relativo al estatuto de la Corte penal internacional.

²⁹ Consejo de Estado, asamblea, 30 de octubre de 1998, Sarran y Levacher, n.º 200286-200287.

³⁰ Tribunal de Casación, sesión plenaria, 2 de junio de 2000, Señorita Fraisse, n.º 99-60274.

Sin embargo, en el marco de la Unión Europea, esta primacía constitucional ha suscitado dudas. En las sentencias de 2004³¹ y 2006³², el Consejo Constitucional ha llegado a precisar en qué medida la primacía del derecho constitucional francés podría conciliarse con la primacía del derecho de la Unión Europea, consagrado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas en la sentencia «Costa vs Enel»³³. Según el Consejo Constitucional, de acuerdo con el compromiso de Francia de participar en la Unión Europea, reconocido en el artículo 88-1 de la Constitución, el derecho de la Unión Europea prevalece sobre la Constitución, pero no sobre toda la Constitución. En efecto, este derecho no puede llevar a socavar lo que se describe como «la identidad constitucional de Francia». Esta expresión sugiere que sería posible identificar los principios fundamentales que estructuran el Estado francés, que de alguna manera constituirían el núcleo duro del derecho constitucional francés. Sin embargo, en ausencia de cualquier aclaración hecha hasta ahora por el Consejo Constitucional, esta expresión sigue marcada por una fuerte indeterminación.

2.5.2 EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

A fin de limitar al Parlamento al ejercicio de competencias muy precisas, los constituyentes de 1958 incluyeron, en pocas líneas, un control de la constitucionalidad de las leyes en la Constitución. El artículo 61 de la Constitución define, por primera vez en la historia constitucional francesa, la obligación de verificar la constitucionalidad de ciertos textos (las leyes orgánicas y los reglamentos de las asambleas), así como la posibilidad de verificar la constitucionalidad de otros textos (leyes de presupuestos o leyes ordinarias). Este control se creó con un objetivo muy específico, el de verificar que el Parlamento respeta las instrucciones, especialmente procedimentales, fijadas en la Constitución. Este contexto de nacimiento explica las peculiaridades de este control: control *a priori* y activable por un grupo limitado de personas. Sin embargo, rápidamente apareció como insuficiente para garantizar la constitucionalidad de todas las leyes francesas. Así, después de varios intentos fallidos, se completó por otra vía: la de la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC). Este procedimiento, que se incorporó a la Constitución en 2008, implementado desde el 1 de marzo de 2010, permite llevar a cabo un control *a posteriori* de las leyes y, sobre todo, ampliar el acceso al Consejo Constitucional. Estos dos controles son los únicos dos procedimientos que permiten al Consejo Constitucional controlar la constitucionalidad de las leyes en Francia.

³¹ Ver *infra*, 16. Sentencia n.º 2004-496 DC de 10 de junio de 2004, Ley de confianza en la economía digital.

³² Ver *infra*, 17. Sentencia n.º 2006-540 DC de 27 de julio de 2006, Ley relativa al derecho de autor y derechos relacionados en la sociedad de la información

³³ CJCE, 15 de julio de 1964, Flaminio Costa contra Enel, n.º 6-64.

2.5.2.1 CONTROL *A PRIORI* DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES (ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN, SENTENCIAS «DC»)

El artículo 61 de la Constitución establece el primer control de constitucionalidad de las leyes en la V República³⁴, el único existente hasta la reforma de 2008. Aunque este control presenta numerosos fallos y lagunas, permitió al Consejo Constitucional adoptar sentencias importantes y asegurarse del respeto por el Parlamento de los principios constitucionales. Las sentencias adoptadas en el marco de este control se identifican con las letras «DC».

Las características de la remisión al Consejo Constitucional en el contexto del control de constitucionalidad a priori

Una remisión obligatoria u opcional

La primera característica de la remisión al Consejo Constitucional reside en los actos que pueden ser objeto de control. En efecto, la Constitución distingue entre los casos de remisión obligatoria y los casos de remisión opcional.

Según el artículo 61, ciertos actos están sujetos a control obligatorio por parte del Consejo Constitucional. Inicialmente, solo se trataba de las leyes orgánicas y los reglamentos de las asambleas. Desde la revisión de 2008, este control obligatorio también se refiere a las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11, párrafo 5, de la Constitución, es decir, los textos presentados a referéndum a solicitud de la quinta parte de los miembros del Parlamento, y con el apoyo de la décima parte de los electores registrados en las listas electorales (sin embargo, en este caso, las sentencias se identificarán con las letras «RIP» por referéndum de iniciativa compartida).

La obligación consagrada en el artículo 61, párrafo 1, de la Constitución se explica por la especificidad de los actos mencionados. La ley orgánica tiene como objetivo implementar o complementar la Constitución. Por lo tanto, era necesario asegurar que esta implementación no distorsionara el texto constitucional. En cuanto a los

³⁴ Artículo 61 de la Constitución: «Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta diputados o sesenta senadores.

En los casos previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días.

En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación».

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/constitution-de-4-de-octubre-de-1958> [Nota de la traductora.]

reglamentos de las asambleas, la obligación de control tiene como objetivo garantizar toda tentativa por parte del Parlamento de extender sus poderes. Finalmente, habiendo tenido Francia históricas reticencias con respecto a los referéndums, ha parecido útil al poder constituyente derivado prever un control previo de las proposiciones de ley de referéndum, para evitar cualquier deriva populista.

Además de las remisiones obligatorias, el artículo 61, párrafo 2, de la Constitución también prevé la posibilidad de acudir al Consejo Constitucional para que controle la constitucionalidad de las leyes. Se trata entonces de una remisión opcional. El texto constitucional no especifica qué tipos de leyes pueden ser objeto de control. El Consejo Constitucional consideró que se trata de todas las leyes, tanto leyes ordinarias como presupuestarias o de financiación de la seguridad social, por ejemplo, pero con una notable excepción: las leyes adoptadas por referéndum³⁵.

La principal ventaja de la remisión opcional es que permite garantizar la existencia de control por el Consejo Constitucional, al tiempo que se evita su saturación. Sin embargo, tiene un inconveniente importante: la oportunidad del control se deja a la apreciación de las autoridades legitimadas. Todas las leyes aprobadas no se remiten al juez constitucional, lo que deja la posibilidad de que actos potencialmente contrarios a la Constitución sean adoptados y luego implementados. Hasta 2010, en ausencia de un control de constitucionalidad *a posteriori*, esta fue una de las mayores debilidades del Estado de Derecho en Francia.

Cabe señalar que aunque se hace una distinción entre las remisiones obligatorias y las remisiones opcionales, todas tienen el mismo propósito: pedir solo y directamente al Consejo Constitucional controlar la constitucionalidad de un texto legislativo. Por lo tanto, se trata de un control de constitucionalidad por vía de acción.

Una remisión limitada

La segunda característica del control *a priori* de las leyes francesas es la naturaleza limitada de la remisión al Consejo Constitucional, ya que pocas autoridades están facultadas para solicitar al Consejo que lleve a cabo este control de constitucionalidad.

Nuevamente, se debe hacer una distinción entre remisiones obligatorias y opcionales.

En el caso de la remisión obligatoria, no existe un verdadero «autor» de la remisión al Consejo. La ordenanza orgánica de 1958 especifica que las leyes orgánicas se envían automáticamente al Consejo Constitucional sin demora por la oficina del Primer Ministro. Los reglamentos de las asambleas son enviados automáticamente y sin demora al Consejo Constitucional por los presidentes de las asambleas correspondientes. En cuanto a las proposiciones de ley de referéndum, el presidente de la asamblea concernida las envía sin demora (de conformidad con la ley orgánica del 6 de diciem-

³⁵ Ver *infra*, 2. Sentencia n.º 62-20 DC de 6 de noviembre de 1962, Ley relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo, aprobada por referéndum del 28 de octubre de 1962.

bre de 2013³⁶). Estas instituciones generalmente hacen lo que comúnmente se conoce como una «remisión en blanco», es decir, una simple carta presentando el texto, que no contiene ningún argumento destinado a impugnar o defender el texto enviado.

En el caso de las remisiones opcionales, la Constitución de 1958 inicialmente disponía que solo el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado podían remitir al Consejo Constitucional la inconstitucionalidad de una ley. Luego de la revisión constitucional del 29 de octubre de 1974, se concedió la posibilidad a 60 diputados o 60 senadores de dirigirse al Consejo. Como el umbral de 60 firmas es fácilmente alcanzable, la oposición parlamentaria, tanto de izquierda como de derecha, no ha dudado en utilizar este medio para contrarrestar la acción del Gobierno. Desde el punto de vista del Derecho constitucional, este aumento en las remisiones fue una bendición, ya que permitió llevar a cabo un control más regular de la constitucionalidad de las leyes y, por lo tanto, fortalecer el respeto a la Constitución.

Un examen en un tiempo limitado

La última característica del control de constitucionalidad establecida por el artículo 61 de la Constitución, pero que de hecho es una de las más importantes, es que es un control *a priori*. Esto significa que el control de constitucionalidad se lleva a cabo antes de la entrada en vigor de los textos. El control se lleva a cabo entre el voto de las dos asambleas parlamentarias (Asamblea Nacional y Senado) y la promulgación (por el Presidente de la República). Más específicamente, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución, el Presidente de la República dispone de un plazo de quince días para la promulgación de una ley después de su aprobación y el envío al Gobierno. Por lo tanto, las autoridades legitimadas deben remitir el asunto al Consejo Constitucional en un plazo de tiempo bastante corto. Una vez que se remite al Consejo Constitucional, se suspenden los plazos para la promulgación. También es habitual que, cuando se anuncia una remisión, el Presidente de la República no promulgue de inmediato el texto.

La principal ventaja del control *a priori* es su naturaleza preventiva, ya que permite evitar la entrada en vigor de un texto inconstitucional. Por lo tanto, cuando ha sido ejercitado, todos están seguros de que el acto está de acuerdo con la Constitución y que no infringe los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, también tiene inconvenientes. El control *a priori* presupone que se pueden anticipar todas las consecuencias de una ley incluso antes de su aplicación, pero en ciertos casos, puede suceder que las contradicciones con la Constitución se revelen solo después de que se hayan aplicado los textos. Además, el control *a priori* deja sin control todas las leyes que se aprobaron antes de 1958. Finalmente, en el contexto de la remisión opcional, implica que cualquier ley no remitida puede aplicarse sin estar seguro de su constitu-

³⁶ Ley orgánica n.º 2013-1114 de 6 de diciembre de 2013 relativa a la aplicación del artículo 11 de la Constitución.

cionalidad. Es cierto que el Consejo Constitucional trató de llenar este vacío mediante una sentencia de 1985, *Estado de emergencia en Nueva Caledonia*, permitiendo el control de una ley ya promulgada (excepción de inconstitucionalidad), si una ley recién votada por el Parlamento la modifica, complementa o afecta³⁷. Sin embargo, dado el rigor de las condiciones establecidas por el Consejo para aplicar esta jurisprudencia, las esperanzas se desvanecieron rápidamente, y su aplicación resultó ser finalmente muy rara³⁸.

El procedimiento ante el Consejo Constitucional en el marco de un control de constitucionalidad a priori

Una vez enviado el texto a examinar, el plazo fijado para que el Consejo Constitucional dictamine es muy corto, ya que el artículo 61, párrafo 3, de la Constitución lo fija en un máximo de un mes. Este plazo puede incluso reducirse a ocho días en caso de urgencia, a petición del Gobierno. Estos son plazos vinculados a la naturaleza *a priori* del control, a fin de evitar una excesiva dilación en la entrada en vigor de la ley. Sin embargo, la brevedad del plazo tiene un impacto en la calidad del trabajo realizado por el Consejo Constitucional, que a veces lleva a controlar, en muy poco tiempo, leyes muy largas, como las leyes de presupuestos o las leyes que contienen codificación. Para evitar una lectura superficial de los textos, el servicio jurídico del Consejo Constitucional ha adoptado el hábito, en el caso de las leyes de presupuestos, de anticipar la remisión: comienza a examinar el texto de manera oficiosa incluso antes de que sea remitido.

Debido a estos plazos cortos, el procedimiento seguido ante el Consejo Constitucional es bastante sumario y se caracteriza por su aspecto escrito y secreto.

Cuando son parlamentarios los que se dirigen al Consejo Constitucional, éste verifica las firmas. Si se alcanza el número de sesenta, informa inmediatamente al Presidente de la República, al Presidente del Senado, al Presidente de la Asamblea Nacional y a la Secretaría General del Gobierno.

Para las otras autoridades legitimadas, una simple carta con el texto a controlar permite autenticar la referencia. El Consejo Constitucional informa inmediatamente a la Secretaría General del Gobierno, que a su vez contacta al Secretario General de la Presidencia de la República para confirmar la suspensión del plazo de promulgación de la ley.

Una vez que se ha completado esta fase, comienza la instrucción. El consejero designado como ponente por el presidente del Consejo Constitucional instruye el

³⁷ Ver *infra*, 6. Sentencia n.º 85-187 DC de 25 de enero de 1985, Ley sobre el estado de emergencia en Nueva Caledonia y dependencias.

³⁸ Para un ejemplo de censura del Consejo Constitucional de una ley ya promulgada, ver : Sentencia n.º 2013-672 DC de 13 de junio de 2013, Ley relativa a la seguridad laboral: durante el examen de una ley que venía a complementar un artículo del Código de Seguridad Social, el Consejo Constitucional también procedió al control del artículo del Código en cuestión y lo anuló por inconstitucional.

expediente y prepara un proyecto de sentencia. Puede solicitar al Presidente organizar audiencias para informar con claridad al Consejo. Pueden así ser oídas personas ajenas al Gobierno o al Parlamento, como profesores o expertos en un área técnica.

En el marco de este control *a priori*, el procedimiento no se considera contradictorio, pero es posible el intercambio de argumentos, especialmente cuando se trata de una remisión de parlamentarios. Se organiza una reunión de trabajo entre los miembros del Consejo Constitucional y los representantes del Gobierno. Después de esta reunión, la Secretaría General del Gobierno envía sus observaciones escritas al Consejo, que las envía a los solicitantes. Estos últimos pueden responder a estas observaciones y estas respuestas se envían a la Secretaría, que puede responderlas a su vez, en su caso. El principio contradictorio no se impone porque puede suceder que no se intercambie memoria ninguna, en particular cuando se trata de textos sometidos a una remisión obligatoria y que el «autor» de la remisión se ha limitado a efectuar una «remisión en blanco», es decir, enviar el texto a controlar sin motivación.

Durante esta instrucción, a veces sucede que el Consejo Constitucional también recibe «contribuciones externas». En efecto, cualquier persona puede (sea cual fuere su naturaleza o competencia), tan pronto como tenga conocimiento de una remisión *a priori* al Consejo, enviarle sus comentarios sobre el texto examinado. Si esta práctica, anteriormente llamada «puertas estrechas», es antigua, el Consejo Constitucional se ha negado durante mucho tiempo a comunicar los nombres de los autores de estas contribuciones y su contenido. En febrero de 2017, el Consejo tomó la decisión de hacer pública la lista de los autores de estas contribuciones y, desde mayo de 2019, el Consejo Constitucional también publica el contenido, lo que hace que el procedimiento de control *a priori* sea más transparente.

Después de estos intercambios, el trabajo de instrucción se considera cerrado. El presidente del Consejo Constitucional fija la fecha para la deliberación. El ponente propone un proyecto de sentencia, que se distribuye a los demás miembros unos días antes de la sesión de deliberación.

La fase de deliberación se desarrolla a puerta cerrada. Comienza con una exposición del ponente que presenta su informe. Se abre una discusión general entre los miembros del Consejo, bajo la autoridad del presidente del Consejo. Durante esta fase deliberativa, se busca que la sentencia se tome por consenso. Pero puede llevarse a cabo una votación, sabiendo que en caso de empate, el voto del presidente del Consejo será dirimente. La vinculación a la sentencia colegiada obtenida por consenso explica la elección del Consejo de no publicar votos particulares o disidentes.

Una vez que el Consejo Constitucional ha dictaminado, publicará su sentencia en el *Diario Oficial*. Toma la forma de las sentencias dictadas por el Consejo de Estado y se divide en cuatro partes. La primera es donde el Consejo Constitucional indica cuáles han sido las modalidades de remisión (fecha, autoridades recurrentes). La segunda es la de los fundamentos jurídicos: enumera los textos en los que se ha basado para tomar su decisión. La tercera, la más larga, está compuesta por los motivos, es decir, los elementos de su razonamiento. Toma la forma de párrafos numerados. La

última parte es la decisión final, donde se pronuncia la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del texto o de algunos de sus artículos.

La naturaleza del control de constitucionalidad a priori realizado por el Consejo Constitucional francés

En el control *a priori*, el Consejo Constitucional examina la constitucionalidad del texto que se le ha remitido como tal. No es un control de un caso concreto, ya que no tiene que examinar los hechos ni controlar la correcta aplicación de la ley. El control de constitucionalidad de las leyes *a priori* es un juicio hecho a un acto legislativo y, por lo tanto, se califica como control abstracto.

Cuando el Consejo Constitucional es requerido en el marco del artículo 61 de la Constitución, considera que se le somete la totalidad del texto³⁹. En consecuencia, no se considera obligado por los términos de la remisión y examina la constitucionalidad de toda la ley que le ha sido remitida. Como puede ir más allá de los argumentos que se le han planteado, se dice que puede dictaminar *ultra petita*. El hecho de que el Consejo Constitucional dictamine *ultra petita* es beneficioso para la seguridad jurídica, porque al controlar sistemáticamente la totalidad de los textos que se le transmiten, garantiza que la ley promulgada estará en plena conformidad con la Constitución. Además, se evita que la calidad del control no dependa de la calidad de las solicitudes que examina. Sin embargo, la *ultra petita* representa un riesgo táctico para las autoridades legitimadas. En la medida en que el Consejo Constitucional no se limita a examinar las disposiciones que las autoridades legitimadas quieren ver censuradas, sino el texto completo, el Consejo Constitucional puede declarar durante este examen inconstitucionales artículos de la ley que ellos defendían. Por lo tanto, es un arma de doble filo.

Los efectos de las sentencias del Consejo Constitucional en el marco del control a priori

Cuando, al final de su control, el Consejo Constitucional considera que una disposición del texto que se le presenta es inconstitucional, no puede ser promulgada (artículo 62, párrafo 1, de la Constitución). Se trata de un poder de anulación de la disposición, que impide su entrada en vigor. En la medida en que la sentencia de anulación debe ser universalmente respetada (por los poderes públicos y los ciudadanos), su efecto es *erga omnes* (*que se impone a todos*).

Las declaraciones de inconstitucionalidad

En la medida en que el artículo 62, párrafo 1, de la Constitución menciona solo las disposiciones de una ley, el Consejo Constitucional se inclina a proceder principalmente a declaraciones parciales de inconstitucionalidad, es decir, su censura se limita a los artículos que considera inconstitucionales. Cuando el Consejo Constitucional censura solo una o unas pocas disposiciones de un texto, el presidente de la

³⁹ Sentencia n.º 60-8 DC de 11 de agosto de 1960, Ley de presupuestos rectificativa para 1960.

República se enfrenta a la siguiente opción: decidir promulgar la ley, retirando la disposición o disposiciones consideradas inconstitucionales; o bien solicitar al Parlamento, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución, una nueva lectura de la ley para que el legislador decida sobre la necesidad y los términos para hacer que el texto sea coherente, teniendo en cuenta las anulaciones dictadas por el Consejo Constitucional. De hecho, esta última posibilidad se usa muy raramente. François Mitterrand se sirvió de ella en 1985 después de una censura por parte del Consejo Constitucional de las disposiciones de una ley relativa a la Nueva Caledonia⁴⁰. Jacques Chirac hizo un uso comparable en abril de 2003 para una ley sobre elecciones regionales y europeas⁴¹.

Aunque el artículo 61, párrafo 2, de la Constitución solo menciona la posibilidad de que el Consejo Constitucional censure las disposiciones de las leyes, el Consejo Constitucional ya ha hecho, en la práctica, declaraciones totales de inconstitucionalidad que conducen a la anulación completa del texto de la ley. Pronuncia estas declaraciones totales de inconstitucionalidad cuando considera que la disposición o las disposiciones declaradas inconstitucionales son inseparables del conjunto de la ley. Esta hipótesis es rara y se produce especialmente cuando se trata de textos cortos. Se puede dar como ejemplo el de la ley destinada a reprimir la negación de la existencia de genocidios reconocidos por la ley. En este caso, la ley estaba compuesta por solo dos artículos. La inconstitucionalidad estaba en el primer artículo, pero el Consejo Constitucional consideró que el segundo artículo era inseparable del primero y, por lo tanto, invalidó todo el texto de la proposición de ley⁴².

Las declaraciones de constitucionalidad

Cuando el Consejo Constitucional declara que el texto que se le ha transmitido es conforme con la Constitución, se reanuda el período de promulgación y el presidente de la República puede proceder a la promulgación. En general, se lleva a cabo el día siguiente a la sentencia de conformidad del Consejo Constitucional.

⁴⁰ Sentencia n.º 85-196 DC de 8 de agosto de 1985, Ley sobre la evolución de Nueva Caledonia. Tras esta sentencia de no conformidad parcial, el presidente de la República, François Mitterrand, solicitó una nueva tramitación parlamentaria de la ley. Ese texto rectificado fue remitido nuevamente al Consejo Constitucional que lo consideró conforme con la Constitución: Sentencia n.º 85-197 DC de 23 de agosto de 1985, Ley sobre la evolución de Nueva Caledonia.

⁴¹ Sentencia n.º 2003-468 DC de 3 de abril de 2003, Ley relativa a la elección de los consejeros regionales y de los representantes en el Parlamento europeo, así como a la ayuda pública a los partidos políticos. Después de esta sentencia de no conformidad parcial, el presidente de la República Jacques Chirac solicitó un nuevo debate para rectificar las inconstitucionalidades. La nueva ley fue aprobada en la Asamblea Nacional y en el Senado los días 8 y 9 de abril de 2003: Ley n.º 2003-327 de 11 de abril de 2003 relativa a la elección de los consejeros regionales y de los representantes en el Parlamento europeo así como a la ayuda pública a los partidos políticos.

⁴² Ver *infra*, 38. Sentencia n.º 2012-647 DC de 28 de febrero de 2012, Ley que pretende reprimir el negacionismo de los genocidios reconocidos por ley.

Sin embargo, las declaraciones de constitucionalidad no son cheques en blanco entregados a los poderes públicos. Desde una sentencia de 1981, «Seguridad y libertad», el Consejo Constitucional acompaña a veces su declaración de constitucionalidad con «reservas de interpretación»⁴³. Esta técnica constituye una solución intermedia entre validación y censura. En efecto, censurar las disposiciones de un texto es un poder importante. A veces, el Consejo Constitucional prefiere validar un texto, pero indica cuál es el sentido que hay que dar a este texto para que se ajuste a la Constitución. A medida que avanzaba con sus sentencias, el Consejo Constitucional ha desarrollado tres tipos de reservas de interpretación: 1) las reservas constructivas que permiten al Consejo completar el texto proporcionando aclaraciones adicionales; 2) las reservas de interpretación neutralizantes que permiten la eliminación de una posible interpretación que sería contraria a la Constitución; 3) las reservas de interpretación directivas cuando indica a los poderes públicos de qué manera precisa es necesario interpretar el texto en el momento de su aplicación.

La técnica de reservas de interpretación es muy utilizada por el Consejo Constitucional, hasta el punto de que se alzaron voces para criticarla, considerando que el Consejo Constitucional se comportaba así como legislador. Al no disponer de la legitimidad del Parlamento, no debería poder complementar el texto o sustituir con su interpretación la del legislador. Es cierto que casi ha llegado a reescribir una ley, como fue el caso de la ley relativa al pacto civil de solidaridad⁴⁴. Sin embargo, este poder es muy útil porque evita una censura demasiado brutal de los textos.

La autoridad de las sentencias «DC» del Consejo Constitucional

Las sentencias del Consejo Constitucional no están sujetas a apelación y son vinculantes para los poderes públicos, así como para las autoridades administrativas y jurisdiccionales (artículo 62, párrafo 3, de la Constitución). La Constitución atribuye a las sentencias del Consejo Constitucional un valor de cosa juzgada. Por lo tanto, una vez que el Consejo Constitucional se ha pronunciado, es imposible solicitar la revisión de su sentencia o impugnar esa sentencia ante otro juez u otro órgano.

Es habitual afirmar que la autoridad de cosa juzgada solo se aplica a la parte dispositiva de la sentencia, es decir, solo los artículos finales de la sentencia, donde el Consejo Constitucional indica qué artículos son los conformes o no con la Constitución. Sin embargo, esta autoridad se ha extendido a otros elementos de la sentencia y en particular «a los motivos que [...] son el apoyo necesario y [...] constituyen incluso

⁴³ Sentencia n.º 80-127 DC du 20 janvier 1981, Ley que refuerza la seguridad y protege la libertad de las personas.

⁴⁴ Sentencia n.º 99-419 DC du 9 novembre 1999, Ley relativa al pacto civil de solidaridad.

el fundamento» de la sentencia⁴⁵. Esto permite dar fuerza a la interpretación del Consejo Constitucional y, en particular, a sus reservas de interpretación. En 2013, el Consejo de Estado recordó que se sometía a las reservas de interpretación formuladas por el Consejo Constitucional y que podía incluso utilizar esta motivación de oficio⁴⁶.

2.5.2.2 EL CONTROL *A POSTERIORI* DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES (ARTÍCULO 61-1 DE LA CONSTITUCIÓN, SENTENCIAS «QPC»)

Tras la revisión constitucional de 23 de julio de 2008, se insertó un nuevo artículo en el título VII de la Constitución: el artículo 61-1, que establece un control *a posteriori* de las leyes, lo que permite controlar las leyes después de su entrada en vigor⁴⁷. Este control se lleva a cabo a través de un procedimiento específico, denominado «cuestión prioritaria de constitucionalidad» (QPC). Este control es muy diferente del realizado en virtud del artículo 61. Para distinguir estas sentencias, van seguidas de las letras «QPC».

El marco general del procedimiento de la QPC fue fijado por la ley orgánica n.º 2009-1523 de 10 de diciembre de 2009 relativa a la aplicación del artículo 61-1 de la Constitución⁴⁸. Esta ley orgánica incluye un nuevo capítulo en la ordenanza de 1958 sobre la ley orgánica del Consejo Constitucional⁴⁹ y modifica varias disposiciones de los Códigos de justicia administrativa, organización judicial, procedimiento penal y tribunales financieros. Además, el Consejo Constitucional instituyó un regla-

⁴⁵ Ver *infra*, 20. Sentencia n.º 62-18 L de 16 de enero de 1962, Naturaleza jurídica de las disposiciones del artículo 31 (párrafo 2) de la ley n.º 60-808 de 5 de agosto de 1960 de orientación agrícola.

⁴⁶ Consejo de Estado, 15 de mayo de 2013, Municipio de Gurmençon, n.º 340554, cons. 4: «Considerando, en tercer lugar, que las reservas de interpretación de las que una sentencia del Consejo Constitucional extrae la declaración de conformidad con la Constitución de una disposición legislativa están revestidas de la autoridad absoluta de cosa juzgada y obligan al juez administrativo para la aplicación e interpretación de esta disposición; que depende de él aplicarlo, si es necesario, de oficio».

⁴⁷ Artículo 61-1 de la Constitución: «Cuando, con motivo de un litigio pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación al Consejo Constitucional, que se pronunciará en un plazo determinado. Una ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo».

⁴⁸ Esta ley orgánica ha sido examinada por el Consejo Constitucional. Se consideró conforme con la Constitución, pero el Consejo Constitucional formuló algunas reservas de interpretación, encaminadas a asegurar la eficacia de las sentencias QPC dictadas por el Consejo Constitucional y a precisar que la ley orgánica invita al Consejo de Estado y al Tribunal de Casación para adecuar sus reglas de procedimiento a las exigencias del derecho a un juicio justo, permitiendo el examen de la remisión de la cuestión prioritaria de constitucionalidad: Ver *infra*, 8. Sentencia n.º 2009-595 DC de 3 de diciembre de 2009, Ley orgánica relativa a la aplicación del artículo 61-1 de la Constitución.

⁴⁹ Ordenanza n.º 58-1067 de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional.

mento interno que establece el procedimiento a seguir ante él para las cuestiones prioritarias de constitucionalidad. Una vez que se hubieran realizado estas modificaciones, la cuestión prioritaria de constitucionalidad ha podido entrar en vigor el 1 de marzo de 2010.

El procedimiento para la cuestión prioritaria de constitucionalidad se lleva a cabo en varias fases:

- En primer lugar, un justiciable debe plantear ante un tribunal administrativo o judicial, en el marco de un litigio, la vulneración por una ley de sus derechos y libertades garantizados por la Constitución. El juez procede entonces a examinar esta cuestión prioritaria de constitucionalidad y puede decidir enviarla a su jurisdicción suprema;
- la jurisdicción suprema concernida hace un nuevo examen de la cuestión prioritaria de constitucionalidad. Si el examen es exitoso, puede remitir la cuestión al Consejo Constitucional;
- el Consejo Constitucional examina si la ley ha violado los derechos y libertades constitucionales.

Para comprender mejor los detalles de este procedimiento, cada uno de estos pasos se presentará por separado.

El procedimiento ante el juez ordinario en el marco de la QPC

Tres elementos caracterizan principalmente la cuestión prioritaria en la etapa inicial del procedimiento: la cuestión debe plantearse durante un procedimiento en curso; puede ser instada por cualquier litigante; y puede plantearse tanto ante un tribunal administrativo como judicial.

En efecto, como se indica en el artículo 61-1 de la Constitución, el nuevo procedimiento de control de constitucionalidad surge durante un proceso. Por lo tanto, la cuestión prioritaria de constitucionalidad se plantea en un litigio entre partes, donde una de ellas invoca, como medio de defensa, la inaplicabilidad de una ley debido a su contradicción con los derechos y libertades garantizados por la Constitución. La cuestión prioritaria de constitucionalidad puede plantearse ante el juez tanto en primera instancia como en apelación o casación. Incluso se puede plantear por primera vez en apelación.

Desde un punto de vista formal, esta cuestión prioritaria debe presentarse con la forma de un informe distinto, separado de la demanda y del informe principal, y debe ser motivado. En ausencia de un escrito separado y motivado, el juez ordinario decidirá la cuestión inadmisiblemente.

Por consiguiente, cualquier litigante puede plantear la cuestión prioritaria de constitucionalidad. En un litigio, cualquier persona puede invocar una vulneración de sus derechos y libertades constitucionales, ya sea un ciudadano, una asociación, una institución pública, una empresa comercial o una colectividad territorial. Cualquier persona física o jurídica, privada o pública está legitimada para plantear una

cuestión prioritaria de constitucionalidad en un proceso en curso. En todos los casos, la cuestión debe provenir de una de las partes del litigio: el juez ordinario no puede en ningún caso plantearla de oficio.

Finalmente, aunque el artículo 61-1 de la Constitución no indica ante qué jueces es posible plantear la QPC, la ley orgánica de 2009 ha precisado que se trata de todas las jurisdicciones «bajo el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación», por lo tanto, todos los tribunales de primer grado y los tribunales de apelación del orden judicial y del orden administrativo, así como el Tribunal de Casación y el Consejo de Estado. Sin embargo, existe una especificidad con respecto a las jurisdicciones penales: si se presenta una cuestión durante la investigación penal, es el tribunal de instrucción de segunda instancia la concernida. Además, la QPC no se puede plantear ante el tribunal de lo criminal⁵⁰. Pero en el caso de una apelación de una sentencia dictada por el tribunal de lo criminal de primera instancia, puede plantearse por escrito junto con la demanda de apelación. Este escrito es remitido inmediatamente al Tribunal de Casación.

El objeto de la cuestión prioritaria de constitucionalidad

Según el artículo 61-1 de la Constitución, la cuestión prioritaria de constitucionalidad tiene que tener como objetivo contestar una disposición legislativa que infringe «los derechos y libertades que la Constitución garantiza».

Esto implica, por tanto, en primer lugar, que el objeto de la QPC debe referirse a una disposición legislativa. Pueden así ser objeto de una cuestión prioritaria de constitucionalidad todas las disposiciones de una ley ordinaria, una ley de presupuestos o una ley del país de Nueva Caledonia. Además, también es posible impugnar las disposiciones legislativas de un código o de una ordenanza (siempre y cuando se haya superado el plazo para la adopción de la ordenanza). Sin embargo, ni las leyes de referéndum ni las leyes de programación pueden ser cuestionadas.

Hace falta, en segundo lugar, que esta disposición legislativa haya entrado en vigor, ya que se trata de un control de constitucionalidad *a posteriori* y, por lo tanto, de una ley ya aplicada. Este control permitirá así examinar la constitucionalidad de las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1958, lo que el control *a priori* no permitía verdaderamente. Además, permite examinar todas las leyes posteriores a 1958 que no habían sido remitidas al Consejo Constitucional, debido a la falta de voluntad política por parte de las autoridades legitimadas.

Finalmente, en tercer lugar, hace falta que esta disposición legislativa suponga una infracción de los derechos y libertades que garantiza la Constitución. Solo sobre este elemento se controlará la disposición legislativa cuestionada. Por ejemplo, no se puede pedir, a través de la QPC, sancionar una ley por violación del procedimiento parlamentario. Sin embargo, el alcance exacto de los derechos y libertades garantiza-

⁵⁰ Artículo 23-1 de la Ordenanza n.º 58-1067 de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional.

dos por la Constitución no está definitivamente establecido, porque la Constitución francesa no proporciona una lista fija y precisa. Los derechos y libertades están diseminados en varios textos, pero también son el resultado de la jurisprudencia constitucional. Así, algunos artículos de la Constitución fundan derechos y libertades, como el artículo 66 de la Constitución, que prohíbe las detenciones arbitrarias, o el artículo 72 que garantiza la libre administración de las colectividades territoriales. Sin embargo, la mayoría de estos derechos están contenidos en otros textos, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Preámbulo de la Constitución de 1946 y la Carta del Medio Ambiente de 2004; y se especifican en principios jurisprudenciales, como los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República o los principios con valor constitucional⁵¹.

El examen de las condiciones de planteamiento de la QPC

Para evitar que las cuestiones prioritarias de constitucionalidad se multipliquen y se usen como un medio para retrasar el proceso, la ley orgánica de 2009 somete el planteamiento de esta cuestión a tres condiciones acumulativas que corresponde al juez ordinario verificar. Las condiciones son las siguientes: 1) la disposición legislativa cuestionada es aplicable al litigio o constituye la base de las actuaciones; 2) la disposición legislativa no se ha declarado ya conforme con la Constitución; 3) la cuestión no carece de relevancia.

Todas estas condiciones deben ser demostradas por el justiciable en el informe separado. La otra parte en el proceso puede responder a este informe de acuerdo con el principio contradictorio. Sobre la base de estos elementos, corresponde al juez que entiende del procedimiento principal evaluar si se cumplen estas tres condiciones.

La primera condición relacionada con la aplicabilidad de la disposición cuestionada al litigio es una condición clásica, cuyo propósito es garantizar que la QPC se plantee de manera útil. La cuestión prioritaria de constitucionalidad no debe transformarse en una acción popular contra todas las leyes, sino que debe ser un medio de defensa útil de los intereses del justiciable en el marco de su proceso.

La segunda condición, que consiste en verificar que la disposición legislativa no haya sido declarada conforme con la Constitución, es más compleja. La ley orgánica de 2009 especifica que la disposición legislativa cuestionada no debe haber sido declarada ya conforme ni en la parte dispositiva de una sentencia del Consejo Constitucional ni en su motivación. El propósito de esta condición es respetar la autoridad de cosa juzgada de las sentencias del Consejo Constitucional y evitar que una ley sea constantemente cuestionada. Sin embargo, la ley orgánica establece excepciones a esta condición. Si han habido cambios en las circunstancias jurídicas o fácticas desde el momento en que el Consejo Constitucional declaró conforme la disposición legislativa en cuestión, será posible elevar una QPC contra esta disposición. Por lo tanto, es concebible solicitar un nuevo control de una ley si, después de su validación

⁵¹ Ver *infra*, 3. Las normas constitucionales de referencia, 3.2.1 y 3.2.2.

por el Consejo Constitucional, una revisión de la Constitución ha introducido un nuevo derecho o una nueva libertad (cambio de circunstancias jurídicas). También es posible invocar cambios en el estado de la sociedad, evoluciones demográficas o tecnológicas (cambio de circunstancias fácticas). Por ejemplo, en una sentencia de 2010, ha sido reexaminada la constitucionalidad de una ley sobre custodia policial que ya había sido controlada por el Consejo, ya que, mientras tanto, hubo un aumento considerable en el número de custodias policiales⁵². Sea como fuere, la apreciación del cambio de circunstancias fácticas o jurídicas recae inicialmente en el juez ordinario.

Finalmente, la tercera condición requiere que la cuestión no carezca de relevancia, a fin de descartar cuestiones dilatorias destinadas únicamente a diferir el litigio principal. El examen de esta condición lleva al juez a verificar, incluso de manera sumaria, la compatibilidad de la disposición legislativa cuestionada con los derechos y libertades que garantiza la Constitución, y por lo tanto a operar una forma de pre-control de constitucionalidad.

Si se cumplen las tres condiciones establecidas por la ley orgánica, el juez debe transmitir la QPC a la jurisdicción suprema de su orden. Por lo tanto, si es un tribunal administrativo, la transmite al Consejo de Estado y si es un tribunal judicial al Tribunal de Casación, dentro de los ocho días siguientes al pronunciamiento, con los informes del litigio o conclusiones de las partes. Esta decisión de transmisión no es susceptible de recurso alguno. Solo se puede impugnar durante una apelación contra la sentencia que resuelve la totalidad o parte del litigio. En caso de transmisión, el tribunal ordinario debe suspender el procedimiento hasta la recepción de la sentencia del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación o, si ha sido trasladada, del Consejo Constitucional. Sin embargo, es importante señalar que el curso de la instrucción no se suspende y que el tribunal puede tomar, mientras tanto, las medidas provisionales o de protección necesarias. Sin embargo, hay excepciones a esta suspensión de los procedimientos cuando una persona es privada de libertad como resultado del procedimiento o cuando el propósito del procedimiento es terminar con una medida de privación de libertad. El tribunal también puede fallar sin esperar la sentencia sobre la QPC si la ley o el reglamento disponen que decide dentro de un período fijo o de urgencia. Si el tribunal de primera instancia falla sin demora y se plantea una apelación de su sentencia, el tribunal de apelación la suspenderá. Sin embargo, no puede posponer si está obligado a decidir dentro de un período fijo o de urgencia. Además, cuando la suspensión del procedimiento conllevaría consecuencias irreversibles o manifiestamente excesivas para los derechos de una parte, el tribunal que decida transmitir la cuestión puede decidir sobre los puntos que deben decidirse de inmediato.

Si no se cumple una o más de estas condiciones o si la cuestión se considera inadmisibles, se rechaza la solicitud de QPC y se puede reanudar el juicio principal.

⁵² Ver *infra*, 9. Sentencia n.º 2010-14/22 QPC de 30 de julio de 2010, Sr. Daniel W. y otros [Detención].

Cabe señalar que no hay un límite de tiempo establecido para que los tribunales ordinarios se pronuncien sobre las cuestiones prioritarias de constitucionalidad que se les planteen. Sin embargo, debido a su naturaleza, el tratamiento de esta cuestión debe tener prioridad sobre otras demandas. Por ejemplo, la ley orgánica de 2009 especifica que «cuando se trata de recursos que impugnan la conformidad de una disposición legislativa, por un lado, con los derechos y libertades garantizados por la Constitución y, por otro lado, con compromisos internacionales de Francia», el tribunal debe «pronunciarse prioritariamente sobre la transmisión de la cuestión de constitucionalidad al Consejo de Estado o al Tribunal de Casación».

El procedimiento de QPC ante las jurisdicciones supremas

La cuestión prioritaria de constitucionalidad debe ser necesariamente examinada, ya sea por el Consejo de Estado o por el Tribunal de Casación, antes de que pueda ser eventualmente transmitida al Consejo Constitucional (artículo 61-1 de la Constitución). El propósito de este filtro es asociar los dos tribunales con este nuevo procedimiento, pero también evitar la congestión excesiva del Consejo Constitucional.

La ley orgánica de 2009 obliga al Consejo de Estado y al Tribunal de Casación a verificar, en un plazo de tres meses, si la QPC cumple tres condiciones acumulativas. Estas son las mismas condiciones que el primer juez a quién se planteó la cuestión tuvo que considerar, pero, con una modificación importante de la tercera condición: el Tribunal debe verificar si la cuestión formulada es nueva o si presenta un carácter relevante. En efecto, de acuerdo con la ley orgánica de 2009, el Tribunal de Casación o el Consejo de Estado deben verificar si: 1) la disposición legislativa cuestionada es aplicable al litigio o constituye la base de las diligencias; 2) la disposición legislativa no se ha declarado ya conforme con la Constitución; 3) la cuestión es nueva, es decir, invoca contra la ley una disposición constitucional que nunca antes había sido aplicada por el Consejo Constitucional o que plantea nuevos temas; o la cuestión es relevante. Por lo tanto, los tribunales superiores deben profundizar el control llevado a cabo por el primer juez y considerar si existen razones serias para creer que la disposición legislativa cuestionada infringe un derecho o una libertad garantizada por la Constitución. El requisito de relevancia es mayor que ante el tribunal ordinario.

Si se cumplen las tres condiciones establecidas por la ley orgánica, entonces el Tribunal de Casación o el Consejo de Estado deben remitir la QPC al Consejo Constitucional. Esta decisión debe ser motivada y acompañada por los informes y conclusiones de las partes. Si no se cumple una o más de estas condiciones, la solicitud de QPC se rechaza y el juicio principal puede reanudarse ante el primer juez recurrido. En este caso, la decisión de rechazo también debe ser motivada y enviada en copia al Consejo Constitucional.

Cualquiera sea su respuesta, ambos tribunales tienen un plazo de tres meses para pronunciarse.

El procedimiento de QPC ante el Consejo Constitucional

Una vez que la cuestión prioritaria de constitucionalidad llega a la Secretaría General del Consejo Constitucional, comienza su instrucción. Una vez recibida la cuestión, el Consejo notifica inmediatamente al Presidente de la República, al Primer Ministro y a los Presidentes de la Asamblea Nacional y el Senado, para que puedan dirigir sus observaciones al Consejo Constitucional sobre la QPC.

Cuando una disposición de una ley del país de Nueva Caledonia es objeto de una QPC, el Consejo Constitucional también avisa igualmente al presidente del Gobierno de Nueva Caledonia, al presidente del congreso y a los presidentes de las asambleas provinciales.

Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 23-9 de la ordenanza de 1958, «cuando el Consejo Constitucional haya sido solicitado para examinar una cuestión prioritaria de constitucionalidad, la extinción, por cualquier motivo, del proceso con ocasión del cual se planteó la cuestión no tiene ningún efecto en el examen de la misma».

Desde la recepción de la QPC, el Consejo Constitucional tiene tres meses para emitir su sentencia. Se abre un debate contradictorio para que las partes en el juicio, a través de un abogado, presenten sus observaciones. El Gobierno debe responder a estos argumentos y defender la ley ante el Consejo Constitucional.

Luego se organiza una audiencia pública, después el Consejo Constitucional delibera para pronunciarse sobre la vulneración invocada.

Contrariamente al control operado en el marco del artículo 61 de la Constitución, en el marco de la QPC, el control debe limitarse a examinar los argumentos planteados y debatidos entre los justiciables y el Gobierno. Por lo tanto, no puede decidir *ultra petita*.

Aunque la QPC se arraiga en un litigio, cuando llega al Consejo Constitucional es despojada de todos sus aspectos concretos. De hecho, el Consejo Constitucional no tiene que pronunciarse sobre los hechos del caso que justificaron la remisión de la QPC. Su único papel es examinar si los derechos y libertades invocados por el justiciable están bien garantizados por la Constitución y si la disposición legislativa impugnada los infringe.

Si bien las sentencias «QPC» tienen un efecto *erga omnes* (que es vinculante para todos), no tienen las mismas consecuencias jurídicas que las sentencias «DC». La sentencia de inconstitucionalidad resultante de una QPC implica la eliminación de la disposición legislativa del ordenamiento jurídico desde la fecha de la sentencia. Esta derogación solo es válida para el futuro. Esto no es una anulación, lo que pondría en duda todos los efectos pasados de la ley.

En la medida en que la derogación de una ley en vigor puede ser una operación muy compleja, especialmente si la ley es antigua, el artículo 62, párrafo 2, de la Constitución brinda la posibilidad de que el Consejo Constitucional ajuste los efectos de la derogación. Así, puede decidir que la derogación no surtirá efecto de inmediato, sino después de un plazo determinado, para dar tiempo al legislador a adoptar una nueva ley y evitar el vacío legal. Por ejemplo, en la sentencia sobre la custodia policial,

el Consejo Constitucional dejó al Gobierno y al Parlamento once meses para adoptar un nuevo texto⁵³.

Al igual que las sentencias «DC», las sentencias «QPC» tienen fuerza de cosa juzgada. Por lo tanto, cuando el Consejo Constitucional ha pronunciado la derogación de una disposición legislativa, el litigio principal puede reanudarse y el juez primeramente requerido debe tener en cuenta esta derogación y extraer todas las consecuencias para el justiciable.

⁵³ Ver *infra*, 9. Sentencia n.º 2010-14/22 QPC de 30 de julio de 2010 Daniel W. y otros [Detención].

3. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE REFERENCIA EN FRANCIA

Al actuar como juez de la constitucionalidad de textos, ya sean tratados, leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes nacionales o reglamentos de las Asambleas, el Consejo Constitucional se basa en lo que se llama el «bloque de constitucionalidad». En Francia, la Constitución, entendida en sentido amplio, está compuesta por varios textos (la Constitución de 1958, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Preámbulo de 1946 y la Carta del Medio Ambiente de 2004) y completada por numerosos principios jurisprudenciales. Debido al carácter disperso de la Constitución, la doctrina, especialmente bajo el impulso del decano Louis Favoreu¹, creó una expresión: «el bloque de constitucionalidad», que designa el conjunto de reglas que tienen valor constitucional en Francia y sobre las cuales el Consejo Constitucional se funda para ejercer su control de constitucionalidad. Este bloque de constitucionalidad, está lejos de formar un todo homogéneo y completo. Es fruto de una construcción siempre en marcha del poder constituyente que, al revisar la Constitución, inserta nuevas reglas constitucionales escritas, pero también del juez constitucional que, a medida que dicta sus sentencias, establece nuevos principios constitucionales no escritos.

3.1 Las normas escritas

Bajo la V República, varios textos escritos tienen valor constitucional, comenzando con los artículos 1 a 89 de la Constitución de 1958 (la Constitución en sentido estricto). Luego, desde la sentencia del Consejo Constitucional de 16 de julio

¹ FAVOREU (L.), « Le principe de constitutionnalité », en Mélanges Charles Eisenmann, Cujas, Paris, 1975. La expresión se utiliza en la página de presentación del sitio web del Consejo Constitucional (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es>).

de 1971, «Libertad de asociación»², otros textos también tienen valor constitucional: aquellos a los que se refiere el Preámbulo de la Constitución de 1958, a saber, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, el Preámbulo de la Constitución de 1946 y la Carta del Medio Ambiente de 2004.

3.1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1958

En sentido estricto, la Constitución de 1958 es el conjunto de los artículos numerados del 1 al 89. Sin embargo, esto no significa que la Constitución francesa esté compuesta por ochenta y nueve artículos. Se han eliminado nueve artículos, entre los artículos 77 y 87. Además, se han agregado veintiocho artículos mediante revisiones. Por lo tanto, en última instancia, existe una Constitución compuesta por ciento ocho artículos.

El contenido y la estructura de esta Constitución están estrechamente vinculados con el contexto de su nacimiento y de sus redactores. De hecho, esta Constitución fue redactada con urgencia y en un contexto político muy tenso.

Mientras Francia estaba bajo el régimen de la IV República, en el que había una inestabilidad gubernamental muy fuerte (los gobiernos duraron un promedio de seis meses), una insurrección, que se benefició del apoyo de varios oficiales superiores del ejército, tuvo lugar en Argel el 13 de mayo de 1958. Esta insurrección, que pretendía oponerse a la independencia de Argelia, tomó la sede del Gobierno General de Argelia por asalto y creó un «Comité de Salvación Pública de Argel», esencialmente dominado por los militares. El 15 de mayo de 1958, este comité lanzó una llamada en la que exigía que el General de Gaulle volviera a la vida política. Charles de Gaulle, figura principal de la Liberación francesa, había dejado la vida política francesa más de una década atrás, debido a su oposición inicial al «régimen de partidos» establecido por la Constitución de la IV República en 1946. A pesar de su ilegitimidad, esta llamada fue difundida por muchos líderes políticos franceses, y finalmente por el entonces presidente de la República, René Coty. Después de las negociaciones, De Gaulle aceptó regresar al poder, lo que llevó al Gobierno a renunciar el 28 de mayo de 1958. A partir del 1 de junio de 1958, la Asamblea Nacional invistió a Charles de Gaulle como nuevo jefe de gobierno. De Gaulle había establecido condiciones para su regreso, incluido los poderes que le permitieran resolver la crisis argelina. Como tal, obtiene el poder de legislar por ordenanzas o decretos durante seis meses. El 3 de junio de 1958, el Parlamento vota una ley constitucional que le autoriza a revisar la Constitución y establecer sus principios. Con una velocidad sin precedentes en la historia constitucional francesa, dado que el texto fue elaborado y finalizado en solo tres meses, Charles de Gaulle, apoyado por un comité de expertos y asesorado por un Comité consultivo constitucional, propuso un nuevo texto muy imbuido de sus ideas constitucionales, a saber, un Jefe de Estado fuerte y un Parlamento con poderes limi-

² Ver *infra*, 22. Sentencia n.º 71-44 DC de 16 de julio de 1971, Ley que complementa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901 sobre el contrato de asociación.

tados. Este texto fue sometido a la aprobación del pueblo por referéndum el 28 de septiembre de 1958 y fue aprobado con el 82,7% de los votos.

Debido a la urgencia de la situación y la naturaleza de los redactores, la Constitución adoptada en 1958 es una Constitución breve en comparación con otras Constituciones contemporáneas, pero sobre todo muy técnica. Con un estilo poco literario, se esfuerza ante todo por establecer los principios rectores principales del Estado, regir la organización de los poderes públicos, distribuir los poderes entre las principales instituciones y fijar los procedimientos para elaborar o insertar las normas en el Derecho francés. Debido a la urgencia de la situación, los redactores decidieron no extender el tiempo de redacción mediante la elaboración de una carta de derechos fundamentales.

Los artículos de la Constitución se dividen en diecisiete títulos. Este desglose se realiza más bien por instituciones (título III: «El Gobierno»), pero también puede vincularse a un concepto o procedimiento (título I: «De la soberanía»; título XVI: «De la revisión»). La elección por los redactores de la Constitución del orden de los títulos da una indicación de la importancia de ciertas instituciones. La presentación del Presidente de la República antes que el Gobierno revela su papel preponderante. Asimismo, la presentación del Ejecutivo (Presidente y Gobierno) antes que el Legislativo (Parlamento) refleja la voluntad de los constituyentes de restringir el poder del Parlamento y favorecer la estabilidad del Ejecutivo. Ciertos artículos consagran derechos fundamentales, como el artículo 66 de la Constitución que prohíbe las detenciones arbitrarias, o el artículo 72 de la Constitución que garantiza la libre administración de las colectividades territoriales, pero estas consagraciones claras y explícitas son raras en el texto constitucional tal y como fue adoptado en 1958.

3.1.2 LOS TEXTOS MENCIONADOS EN EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1958

Debido a su contexto de redacción, la Constitución de 1958, en sus artículos 1 a 89, es pobre en derechos y libertades fundamentales. Los textos que consagran derechos y libertades se mencionaron ciertamente en su Preámbulo, pero la tradición constitucional dictaba que no se atribuyera ningún valor constitucional al Preámbulo de las Constituciones. Vistos como simples textos con significado moral, su contenido no era considerado jurídicamente exigible.

Esta situación no planteó ningún problema al principio, pero el desarrollo posterior del control de constitucionalidad de las leyes por el Consejo Constitucional debía tender a una ampliación de las normas de referencias constitucionales. En efecto, basándose únicamente en los artículos 1 a 89 de la Constitución, solo permitía al Consejo Constitucional sancionar las disposiciones legislativas que infringieran las normas sobre la distribución de poderes entre las instituciones o las que contravinieran las normas procedimentales establecidas por la Constitución. Por el contrario, si las disposiciones legislativas controladas vulneraban un derecho humano, el Consejo Constitucional no podía sancionar esta vulneración.

La ampliación de las normas de referencia provino de la sentencia del Consejo de 16 de julio de 1971, conocida como «Libertad de asociación», fundamental para el Derecho constitucional francés. Mediante esta sentencia, el Consejo Constitucional, al examinar una ley que introducía modificaciones sustanciales a la libertad de asociación, decidió ampliar su espectro de normas de referencia y consideró que formaban parte de la Constitución, no solo los textos mencionados en el Preámbulo, sino también todos los principios mencionados en estos textos. Así, se añaden a la Constitución de 1958 otros textos constitucionales. Estos son los mencionados originalmente por la Constitución de 1958, a saber, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 y el Preámbulo de la Constitución de 1946, complementados por otro texto cuya mención fue agregada más tarde, la Carta del Medio Ambiente de 2004³. Si Francia casi siempre había vigilado inscribir los derechos en sus Constituciones, por primera vez estos derechos se veían reconocidos con verdaderos efectos jurídicos.

3.1.2.1 LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 26 DE AGOSTO DE 1789

La Declaración, fuertemente influenciada por la filosofía de la Ilustración, es uno de los primeros textos votados por la Asamblea Constituyente (unida por el Juramento del *Jeu de paume* de 20 de junio de 1789). Fue adoptada el 26 de agosto de 1789, después emplazada en el Preámbulo de la primera Constitución francesa, la de 3 y 14 de septiembre de 1791. Cuando se elaboraba la Constitución de 1958, los redactores la mencionaron en el primer párrafo del Preámbulo de la Constitución, afirmando que «el pueblo francés proclama solemnemente su compromiso con los Derechos Humanos y los principios de soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789».

Esta Declaración contiene 17 artículos sobre los derechos y las libertades clásicos (derechos de 1.ª generación), tales como la igualdad, la libertad individual o el derecho de propiedad. Pero también contiene artículos relativos a la organización del Estado, como el artículo 3 sobre la soberanía nacional o el artículo 16 sobre la separación de poderes.

Si se considera hoy que la Declaración fue incorporada al Derecho constitucional positivo por la sentencia «Libertad de Asociación» de 1971, la primera utilización y mención de este texto por el Consejo Constitucional solo tuvo lugar en la senten-

³ Redacción actual del párrafo 1 del Preámbulo de la Constitución de 4 de octubre de 1958: «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2004».

cia de 27 de diciembre de 1973. El Consejo Constitucional aplicó por primera vez ahí una disposición del texto revolucionario (artículo 6 sobre la igualdad)⁴.

Si bien el Consejo Constitucional utiliza todos los artículos de la Declaración en el marco de su control de constitucionalidad *a priori*, esta posición no es la misma con respecto a su control *a posteriori*. De hecho, el Consejo considera que el artículo 14 de la Declaración de 1789 no puede invocarse en apoyo de una cuestión prioritaria de constitucionalidad. Este artículo, que permite a todos los ciudadanos «constatar, por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su uso y determinar la participación, la base, la recaudación y la duración», no establece, según el Consejo Constitucional, un derecho o libertad constitucional⁵.

3.1.2.2 EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1946

El contenido y la redacción del Preámbulo de la Constitución de 1946 (Constitución anterior, la de la IV República) se explican por las condiciones de su redacción. En abril de 1946, se sometió a votación del pueblo francés un primer proyecto de Constitución acompañado de un Preámbulo. Este proyecto, muy marcado por las ideas socialistas y comunistas, fue rechazado. En el momento de redactar un nuevo proyecto, los constituyentes querían respaldar los avances sociales sin ser tan explícitos como sus predecesores, adoptando así una formulación menos precisa para ciertos párrafos.

Este Preámbulo contiene derechos sociales (derechos de 2.^a generación). Estos derechos son de naturaleza diferente a los proclamados en 1789, en la medida en que son principalmente derechos colectivos. Por ejemplo, se proclaman la libertad sindical (párrafo 6), el derecho de huelga (párrafo 7) y el derecho a la solidaridad nacional (párrafo 12). De hecho, cuando los redactores de la Constitución de 1958 diseñaron el Preámbulo, presentaron el Preámbulo de 1946 como un suplemento de la Declaración de 1789, ya que el párrafo 1 del Preámbulo de 1958 establece: «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos Humanos y a los principios de soberanía nacional definidos por la Declaración de 1789, *confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946*».

Una mirada más cercana al Preámbulo de 1946 permite identificar dos categorías distintas de derechos y libertades: los principios particularmente necesarios en nuestros días y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, que se distinguen esencialmente por su forma. En la medida en que estos últimos son identificados por el juez, serán examinados en la categoría de los componentes jurisprudenciales del «bloque de constitucionalidad» (ver *infra*, 3.2.1.).

En cuanto a los principios particularmente necesarios en nuestros días, son dieciséis en número, incluida la igualdad entre hombres y mujeres (párrafo 3), el derecho

⁴ Ver *infra*, 33. Sentencia n.º 73-51 DC de 27 de diciembre de 1973, Ley de presupuestos para 1974, denominada «imposición fiscal de oficio».

⁵ Ver *infra*, 33. Sentencia n.º 73-51 DC de 27 de diciembre de 1973, Ley de presupuestos para 1974, denominada «imposición fiscal de oficio».

a la protección de la salud (párrafo 11), el derecho al trabajo (párrafo 5), el derecho de huelga (párrafo 7) o la libertad sindical (párrafo 6).

La primera utilización de este Preámbulo por el Consejo Constitucional data de la sentencia de 1971, «Libertad de asociación». El valor constitucional de este texto fue confirmado a continuación por la sentencia de 15 de enero de 1975 sobre la interrupción voluntaria del embarazo⁶. Desde entonces, se considera que todos los párrafos de este Preámbulo tienen valor constitucional. Sin embargo, en el contexto del control *a posteriori* de las leyes, el Consejo Constitucional ha considerado que ciertos párrafos del Preámbulo de 1946 no podían invocarse para plantear una cuestión prioritaria de constitucionalidad. Por ejemplo, en una sentencia de 2015, el Consejo Constitucional consideró que el noveno párrafo del Preámbulo de 1946, según el cual «Cualquier propiedad, cualquier empresa, cuya explotación tiene o adquiere las características de un servicio público nacional o un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la comunidad», no establece un derecho o libertad constitucional invocable en el contexto de una cuestión prioritaria de constitucionalidad⁷.

3.1.2.3 LA CARTA DEL MEDIO AMBIENTE DE 2004

Redactada en 2004, la Carta del Medio Ambiente se incluyó en el bloque de constitucionalidad tras una revisión de la Constitución votada por la vía del Congreso (la reunión de la Asamblea Nacional y el Senado) el 28 de febrero de 2005. Su integración se realizó mediante una adición en el primer párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1958, que toma la siguiente forma: «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos Humanos y a los principios de soberanía nacional definidos por la Declaración de 1789, confirmada y complementada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, *así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2004*».

Esta Carta tiene como objetivo consagrar los derechos de 3.^a generación. Contiene ciertos artículos cuya redacción es vaga y general. Si bien todos estos artículos tienen valor constitucional, como lo reconoció el Consejo Constitucional en una sentencia de 2008⁸, su redacción no necesariamente permite invocarlos todos para impugnar una ley. Se puede pensar, por ejemplo, en el artículo 10: «Esta Carta inspira la acción europea e internacional de Francia». En relación con la cuestión prioritaria de constitucionalidad, el Consejo Constitucional ha precisado además que el artículo 6 de la Carta, según el cual «Las políticas públicas deben promover el desarrollo sostenible. Con este fin, concilian la protección y la mejora del medio ambiente, el

⁶ Ver *infra*, 3. Sentencia n.º 74-54 DC de 15 de enero de 1975, Ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo.

⁷ Sentencia n.º 2015-459 QPC de 26 de marzo de 2015, Frédéric P. [Derecho de presentación de los secretarios de los tribunales mercantiles].

⁸ Ver *infra*, 23. Sentencia n.º 2008-564 DC de 19 de junio de 2008, Ley relativa a los organismos modificados genéticamente.

desarrollo económico y el progreso social», no se puede invocar en apoyo de una QPC⁹. Sin embargo, otros artículos, como el artículo 7 (que consagra el derecho de participación en la toma de decisiones cuando produzcan un impacto en el medio ambiente), pueden invocarse en el marco de una QPC para obtener la censura de una disposición legislativa, como lo ilustra una sentencia de 14 de octubre de 2011¹⁰. Por lo tanto, esta Carta de rango constitucional a nivel general tiene la particularidad de tener una aplicabilidad variable según los artículos.

3.2 Las normas jurisprudenciales

Además de las reglas escritas, el «bloque de constitucionalidad» contiene reglas no escritas emanadas de la jurisprudencia, por lo tanto extraídas de forma pretoriana por el juez (principalmente por el Consejo Constitucional, secundariamente por el Consejo de Estado). Se clasifican en tres categorías: los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República (PFRLR), los principios con valor constitucional y los objetivos de valor constitucional.

3.2.1 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS POR LAS LEYES DE LA REPÚBLICA

El primer párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946 establece la existencia de «principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República». Esta mención aparentemente inocua constituye en realidad la mayor fuente de principios constitucionales jurisprudenciales. Esta mención fue introducida a través de una enmienda aprobada por la mayoría de la Asamblea Constituyente por una diferencia de dos votos. Se introdujo para compensar el rechazo de la Asamblea a consagrar explícitamente la libertad de enseñanza en el Preámbulo. Tras la sentencia «Libertad de asociación» de 1971, esta mención ha tomado un sentido bien diferente y ha sido utilizada por el Consejo Constitucional para el establecimiento de varios principios jurisprudenciales.

A través de sus sentencias, el Consejo Constitucional ha establecido los criterios identificadores de un principio fundamental reconocido por las leyes de la República: 1) el principio debe estar fundamentado en una ley anterior al 27 de octubre de 1946 (fecha de promulgación de la Constitución de la IV República; 2) la ley fuente del principio tiene que haber sido aprobada bajo una República, por tanto bajo la I República (21 de septiembre de 1792 - 18 de mayo de 1804), II República (24 de febrero de 1848 - 2 de diciembre de 1851) y III República (4 de septiembre de 1870

⁹ Sentencia n.º 2012-283 QPC de 23 de noviembre de 2012, Antoine de M. [Clasificación y desclasificación de los sitios y monumentos naturales].

¹⁰ Sentencia n.º 2011-183/184 QPC de 14 de octubre de 2011, Asociación « France Nature Environnement » [Proyectos de catalogación y de normas generales relativas a las instalaciones clasificadas para la protección del medioambiente].

- 10 de julio de 1940); 3) el principio debe haber sido establecido constantemente, sin excepciones, por parte de las leyes que lo sustentan; 4) el principio debe tener un carácter suficientemente general.

Corresponde al juez constitucional considerar si tal o cual libertad es un principio fundamental reconocido por las leyes de la República. Por lo tanto, la lista de estos principios está, en principio, en manos del Consejo Constitucional. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado (el tribunal administrativo más alto) se reconoció competente para consagrar un principio fundamental reconocido por las leyes de la República: el principio según el cual la extradición debe ser rechazada cuando es solicitada con fines políticos¹¹.

Los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República son doce, que son: la libertad de asociación¹², los derechos de defensa¹³, la libertad individual¹⁴, la libertad de enseñanza¹⁵, la libertad de conciencia¹⁶, la independencia de la jurisdicción administrativa¹⁷, la independencia de los profesores universitarios¹⁸, la competencia exclusiva de la jurisdicción administrativa para la anulación o la reformulación de las sentencias adoptadas en el ejercicio de las prerrogativas del poder público¹⁹, la autoridad judicial como salvaguarda de la propiedad inmobiliaria²⁰, la prohibición de extraditar a un ciudadano extranjero cuando esta solicitud se realiza con fines políticos²¹, la existencia de una justicia penal para menores²² y el reconocimiento de la especificidad del Derecho aplicable en Alsacia-Mosela²³.

¹¹ Consejo de Estado, asamblea, 3 de julio de 1996, Koné, n.º 169219.

¹² Ver *infra*, 22. Sentencia n.º 71-44 DC de 16 de julio de 1971, Ley que complementa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901 sobre el contrato de asociación.

¹³ Sentencia n.º 76-70 DC de 2 de diciembre de 1976, Ley relativa al desarrollo de la prevención de los accidentes laborales.

¹⁴ Ver *infra*, 27. Sentencia n.º 76-75 DC de 12 de enero de 1977, Ley por la que se autoriza la inspección de los vehículos para la búsqueda y prevención de infracciones penales.

¹⁵ Sentencia n.º 77-87 DC de 23 de noviembre de 1977, Ley complementaria a la Ley n.º 59-1557 de 31 de diciembre de 1959 modificada por la ley n.º 71-400 de 1 de junio de 1971 y relativa a la libertad de enseñanza.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ver *infra*, 40. Sentencia n.º 80-119 DC de 22 de julio de 1980, Ley relativa a la validación de los actos administrativos.

¹⁸ Sentencia n.º 83-165 DC de 20 de enero de 1984, Ley relativa a la enseñanza superior.

¹⁹ Ver *infra*, 41. Sentencia n.º 86-224 DC de 23 de enero de 1987, Ley que transfiere a la jurisdicción judicial el litigio de decisiones del Consejo de la Competencia.

²⁰ Sentencia n.º 89-256 DC de 25 de julio de 1989, Ley sobre disposiciones diversas relativas al urbanismo y a las nuevas aglomeraciones.

²¹ Consejo de Estado, asamblea, 3 de julio de 1996, Koné, n.º 169219.

²² Sentencia n.º 2002-461 DC de 29 de agosto de 2002, Ley marco y de programación para la justicia.

²³ Ver *infra*, 46. Sentencia n.º 2011-157 QPC de 5 de agosto de 2011, Sociedad SOMODIA [Prohibición de trabajar el domingo en Alsacia-Mosela].

3.2.2 LOS PRINCIPIOS CON VALOR CONSTITUCIONAL

Contrariamente a los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, esta categoría de principios no se menciona en el Preámbulo de la Constitución de 1958 y, para consagrarlos, el Consejo Constitucional no se inspira en ninguna ley, pero considera que se desprenden de la Constitución. Por lo tanto, los principios con valor constitucional tienen tanto existencia como contenido jurisprudencial.

Aunque la doctrina francesa no siempre está de acuerdo sobre la lista precisa de principios con valor constitucional formulada por el Consejo Constitucional, es habitual contar seis, a saber: el respeto de la intimidad²⁴, la continuidad del servicio público²⁵, la libertad de empresa²⁶, la dignidad de la persona²⁷, la libertad contractual²⁸ y más recientemente la fraternidad²⁹.

3.2.3 LOS OBJETIVOS DE VALOR CONSTITUCIONAL

Estos objetivos fueron identificados por el Consejo Constitucional a partir de 1982. No se trata de verdaderos derechos reconocidos a los ciudadanos, sino objetivos establecidos para el legislador. Actualmente hay doce, a saber: la salvaguarda del orden público³⁰, el respeto a la libertad de los demás³¹, la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión sociocultural³², la transparencia financiera de las empresas de comunicación³³, el pluralismo de los diarios de información política y general³⁴, la protección de la sanidad pública³⁵, la prevención de alteraciones al orden público, en particular las violaciones de la seguridad de las personas y los bienes³⁶, la

²⁴ Ver *infra*, 27. Sentencia n.º 76-75 DC de 12 de enero de 1977, Ley por la que se autoriza la inspección de los vehículos para la búsqueda y prevención de infracciones penales.

²⁵ Sentencia n.º 79-105 DC de 25 de julio de 1979, Ley que modifica lo dispuesto en la ley n.º 74-696 de 7 de agosto de 1974 sobre la continuidad de la radio y de la televisión como servicio público en caso de cese concertado del trabajo.

²⁶ Sentencia n.º 81-132 DC de 16 de enero de 1982, Ley de nacionalización.

²⁷ Ver *infra*, 25. Sentencia n.º 94-343/344 DC de 27 de julio de 1994, Ley relativa al respeto del cuerpo humano y ley relativa a la donación y uso de elementos y productos del cuerpo humano, asistencia médica para la procreación y diagnóstico prenatal.

²⁸ Sentencia n.º 2000-437 DC de 19 de diciembre de 2000, Ley de financiación de la seguridad social para 2001.

²⁹ Ver *infra*, 26. Sentencia n.º 2018-717/718 QPC de 6 de julio de 2018, Cédric H. y demás [Delito de ayuda a la entrada, la circulación o la estancia irregular de un extranjero].

³⁰ Ver *infra*, 24. Sentencia n.º 82-141 DC de 27 de julio de 1982, Ley de Comunicación Audiovisual.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Ver *infra*, 28. Sentencia n.º 84-181 DC de 11 de octubre de 1984, Ley para limitar la concentración y garantizar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas de comunicación.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Sentencia n.º 90-283 DC de 8 de enero de 1991, Ley relativa a la lucha contra el tabaquismo y el alcoholismo.

³⁶ Sentencia n.º 94-352 DC de 18 de enero de 1995, Ley marco y de programación de la seguridad.

búsqueda de los autores de delitos³⁷, la posibilidad para cualquier persona de tener una vivienda digna³⁸, la accesibilidad e inteligibilidad de la ley³⁹, la lucha contra el fraude fiscal⁴⁰ y el pluralismo de las corrientes de pensamiento y de opinión⁴¹.

La mayoría de las veces, el Consejo Constitucional los utiliza para justificar una conciliación entre varios derechos reconocidos por la Constitución. Así, cuando una disposición legislativa restringe un derecho o una libertad constitucional, no se considera inconstitucional si esta restricción se basa en el deseo de perseguir uno de los objetivos de valor constitucional. Pero puede ocurrir que el Consejo Constitucional haga otro uso de ellos, a saber, censurar una disposición legislativa por la vulneración de uno de estos objetivos. Esta posición se puede encontrar en determinadas sentencias, en el contexto de un control *a priori*, por ejemplo cuando se controla la calidad de la ley. En efecto, el Consejo ha podido basarse en el objetivo de accesibilidad e inteligibilidad de la ley para censurar una disposición legislativa que no fuera lo suficientemente precisa o utilizara fórmulas equívocas. Considera que este objetivo de valor constitucional es una garantía para proteger a los sujetos de derecho contra una interpretación contraria a la Constitución o contra una interpretación arbitraria⁴².

Sin embargo, la utilización contenciosa de objetivos de valor constitucional es impropia lógicamente en el ámbito de las cuestiones prioritarias de constitucionalidad. Estos objetivos no constituyen derechos subjetivos, contrariamente a los principios de valor constitucional y no son de aplicación directa. Fueron diseñados para dirigirse al legislador, como una obligación de medios, y no a los individuos. Así, el Consejo Constitucional ha considerado, por ejemplo, que ni el objetivo de inteligibilidad y accesibilidad de la ley, ni el objetivo de buena administración pueden invocarse en apoyo de una QPC. El peticionario solo puede basarse en objetivos de valor constitucional para respaldar y confirmar argumentos basados en otras causas⁴³.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sentencia n.º 94-359 DC de 19 de enero de 1995, Ley relativa a la diversidad del hábitat.

³⁹ Sentencia n.º 99-421 DC de 16 de diciembre de 1999, Ley habilitando al Gobierno a la aprobación, a través de ordenanzas, de la parte legislativa de determinados códigos.

⁴⁰ Sentencia n.º 99-424 DC de 29 de diciembre de 1999, Ley de presupuestos para 2000.

⁴¹ Sentencia n.º 2004-497 DC de 1 de julio de 2004, Ley relativa a las comunicaciones electrónicas y a los servicios de comunicación audiovisual.

⁴² Ver *infra*, 37. Sentencia n.º 2004-500 DC de 29 de julio de 2004, Ley orgánica relativa a la autonomía presupuestaria de las colectividades territoriales.

⁴³ Sentencia n.º 2010-4/17 QPC de 22 de julio de 2010, Alain C. y otro [Indemnización temporal de pensión de ultramar].

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

1. El Consejo Constitucional

OBRAS:

- AVRIL, P., GICQUEL, J., *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien (coll. Clefs-Politique), 6^e éd., 2011.
- FAVOREU, L., MASTOR, W., *Les Cours constitutionnelles*, Dalloz (coll. Connaissance du droit), Paris, 2011.
- FAVOREU, L., PHILIP, L., *Le Conseil constitutionnel*, PUF, « Que sais-je? » n.º 1724, 7^e éd., 2005.
- ROUSSILLON, H., ESPLUGAS-LABATUT, P., *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz (coll. Connaissance du droit), 8^e éd., 2015.

ARTÍCULOS:

- DUBOIS, J.-P., « Le Conseil constitutionnel: couronnement de l'État de droit ? », *Après-demain*, vol. n.º 41, nf, n.º 1, 2017, pp. 8-12.
- FAVOREU, L., « La légitimité du juge constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 46 n.º 2, avril-juin 1994, pp. 557-581.
- GOESEL-LE BIHAN, V., « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n.º 22, 2007, pp. 141 s.
- HOURLIEUX, F., « Les nominations au Conseil constitutionnel », *Les Petites affiches*, n.º 108, p. 9.
- RENOUX, T. S., « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir judiciaire en France dans le modèle européen de contrôle de constitutionnalité des lois », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 46 n.º 3, juillet-septembre 1994, pp. 891-899.
- RRAPI, P., « La fin des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel: l'arbre qui cache la forêt », *Les Petites affiches*, 9 juill. 2018, n.º 137, p. 79.

SITIOS WEB:

Web del Consejo Constitucional: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Les Cahiers du Conseil constitutionnel: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel.5069.html>

Web de la Association française de droit constitutionnel (AFDC): <http://www.droitconstitutionnel.org/>

2. El contencioso constitucional

DORD, O., *Contentieux constitutionnel*, Lexis Nexis, 2019.

DRAGO, G., *Contentieux constitutionnel français*, PUF (coll. Thémis), 4^e éd., 2016.

GENEVOIS, B., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Principes directeurs, STH, 1988.

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

ROUSSEAU, D., GADHOUN (P.-Y.) et BONNET, J., *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ (coll. Domat), 12^e éd., 2020.

TURPIN, D., *Contentieux constitutionnel*, PUF, coll. « Droit fondamental », 3^e éd., 1998.

LAS SENTENCIAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL:

Todas las sentencias del Consejo Constitucional íntegras se pueden encontrar en el sitio web del Consejo Constitucional. La búsqueda más sencilla se realiza en el motor de búsqueda general utilizando el número y las letras de la sentencia. Cada página dedicada a una sentencia también se refiere a su expediente, que incluye: el texto de la remisión, las observaciones del Gobierno (desde 1994), el comentario «autorizado» en los *Cahiers du Conseil Constitutionnel* (desde 1996), a veces referencias doctrinales, y desde hace unos veinte años una síntesis documental y la referencia al expediente legislativo de la discusión en las cámaras.

LAS SENTENCIAS COMENTADAS:

FAVOREU, L., et PHILIP, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz (19^e éd. en 2018).

MATHIEU, B., ROUSSEAU, D., *Les grandes décisions de la question prioritaire de constitutionnalité*, LGDJ, 2013.

3. La cuestión prioritaria de constitucionalidad:

OBRAS:

CARTIER, E., *La QPC, le procès et ses juges*, Dalloz (coll. Méthode du droit), 2013.

MAGNON, X. (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Pratique et contentieux*, Litec (coll. Droit & professionnels), Paris, 2013.

STAHL, J.-H., et MAUGÜÉ, C., *La question prioritaire de constitutionnalité*, Dalloz (coll. Connaissance du droit), 3^e éd., 2017.

ARTÍCULOS:

BLUSSEAU (A.), « L'application par le juge administratif des décisions d'inconstitutionnalité rendues sur QPC », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 111, n.º 3, 2017, pp. 559-582.

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL, « Le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois en droit comparé », note d'information, mai 2018: http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2018/04/DRI-TN-BP-Le-contr%C3%B4le-de-constitutionnalit%C3%A9-a-posteriori-des-lois-en-droit-compar%C3%A9_12_04_2018.pdf

DISANT, M., « Les effets dans le temps des décisions QPC », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/3, n.º 40, pp. 63-82

GENEVOIS, B., « Le contrôle *a priori* de constitutionnalité au service du contrôle *a posteriori*. A propos de la décision n.º 2009-595 DC du 3 décembre 2009 », *RFDA*, 2010, p. 1.

LE BOT, O., « Contrôles de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* en Europe », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/3, n.º 40, pp. 118-135 (extraits).

LELIEVRE, F., « Quelle est l'étendue de la motivation d'une décision de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat », *AJDA*, 2010, p. 1030.

MAGNON, X., « Premières réflexions sur les effets des décisions de censure du Conseil constitutionnel. Quel(s) bénéfice(s) pour le citoyen de la question prioritaire de constitutionnalité? », *RFDA*, n.º 4, 2011, pp. 761-771.

MAZIAU, N., « Les “ bonnes raisons ” de la Cour de cassation (à propos des arrêts d'assemblée plénière rendus, le 20 mai 2011, en matière de question prioritaire de constitutionnalité) », *Recueil Dalloz*, 2011, p. 1775.

MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F., « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la QPC? », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2010/3, n.º 29, pp. 89-100.

PUIG, P., « La question de constitutionnalité: prioritaire mais pas première. », *RTD Civ.*, 2010, p. 66.

ROUSSEAU, D., « Vive la QPC ! La quoi ? », *Gazette du Palais*, 26 janvier 2010, n.º 26, p. 13.

SAINT JAMES, V., « Les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat de ne pas transmettre une QPC: la place des cours souveraines en question ? », *RD publ.*, 2012, n.º 3, pp. 607-637.

VERPEAUX, M., « Les QPC, 10 questions pour commencer », *AJDA*, 2011, pp. 1235 s.

VIDAL-NAQUET, A., « Quelles techniques juridictionnelles pour la QPC ? » in GAY, L., *La question prioritaire de constitutionnalité: approche de droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 190-202.

4. El Derecho constitucional francés

MANUALES:

- ARDANT, P., MATHIEU, B., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, LGDJ (coll. Manuel), 31^e éd., 2019.
- CERDA-GUZMÁN, C., *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la V^e République*, Gualino, Lextenso (coll. Amphi LMD), 5^e éd., 2019.
- CHANTEBOUT, B., *Droit constitutionnel*, Sirey (coll. Université), 33^e éd., 2019.
- CONSTANTINESCO, V., et PIERRE-CAPS, S., *Droit constitutionnel*, PUF (coll. Thémis), 7^e éd., 2016.
- DUHAMEL, O., TUSSEAU, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 4^e éd., 2016.
- FAVOREU, L., et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz (coll. Précis), 22^e éd., 2020.
- GICQUEL, J., GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ (coll. Domat), 32^e éd., 2018.
- GOHIN, O., *Droit constitutionnel*, Lexis Nexis (coll. Manuels), 4^e éd., 2019.
- HAMON, F., TROPER, M., *Droit constitutionnel*, LGDJ (coll. Manuel), 40^e éd., 2019.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F., PACTET, P., *Droit constitutionnel*, Sirey (coll. Université), 38^e éd., 2020.
- PORTELLI, H., EHRHARD, T., *Droit constitutionnel*, Dalloz (coll. HyperCours), 13^e éd., 2019.
- VERPEAUX, M., *Droit constitutionnel français*, PUF, 2^e éd., 2015.
- ZOLLER, E., MASTER, W., *Droit constitutionnel*, PUF (coll. Droit fondamental), 3^e éd., 2021.

DICCIONARIOS, LÉXICOS:

- AVRIL, P., GICQUEL, J., *Lexique de Droit constitutionnel*, PUF, Que-sais-je?, 2016.
- DUHAMEL, O., MÉNY, Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992.

TEXTOS CONSTITUCIONALES FRANCESES:

El texto de la Constitución francesa en versión original o consolidada en la fecha de búsqueda se encuentra en:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>

y las 24 revisiones de la Constitución están disponibles aquí: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles>

Las normas constitucionales de referencia son igualmente accesibles en: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>

Una traducción en español de la última versión está disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol_decembre2010.pdf

De modo general, desde septiembre 2002, se pueden realizar búsquedas en la base de datos del *Journal Officiel* que comprende la Constitución, las leyes y los reglamentos, la jurisprudencia constitucional, administrativa y ordinaria, puede ser descargada gratuitamente en el sitio: <http://www.legifrance.gouv.fr>

Ver además:

DUVERGER, M., *Les Constitutions de la France*, PUF, Que sais-je?, 15^e éd., 2013.

RIALS, S., *Textes constitutionnels français*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 24^e éd., 2012.

CONSTITUCIÓN COMENTADA:

Code constitutionnel et des droits fondamentaux, annoté, Dalloz (9^e éd., 2020).

LUCHAIRE, F., CONAC, G., PRÉTOT, X. (dir.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Economica, 2008.

RENOUX (T.S.), DEVILLIERS, M., MAGNON, X., *Code constitutionnel*, Lexis Nexis (9^e éd., 2019).

5. Historia constitucional

OBRAS CONTEMPORÁNEAS:

AMSON, D., *Droit constitutionnel. Histoire constitutionnelle française (1789-1958). La V^e République (1958-1992)*, Paris, Les Cours de droit, 1992.

AVRIL, P., *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, PUF (droit fondamental), 2^e éd., 1994.

BODINEAU, P., VERPEAUX, M., *Histoire constitutionnelle de la France*, PUF, coll. Que sais-je?, n.º 3547, 2016.

CHEVALLIER (J.-J.), CARCASSONNE, G., DUHAMEL, O., *Histoire de la V^e République, 1958-2012*, Dalloz (coll. Classic), 2012.

DEBRÉ (J.-L.), *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ (bibl. Sc. Po), 1974.

DUHAMEL, O., *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Seuil, 1995.

MORABITO, M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, LGDJ (coll. Domat droit public), 15^e éd., 2018.

TROPER, M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1980.

TRATADOS Y OBRAS CLÁSICAS:

BARTHÉLÉMY, J., DUEZ, P., *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, 1933; réed. Economica, 1985.

BASTID, P., *L'idée de Constitution*, réed. Economica, 1985.

BOULAY DE LA MEURTHE, *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, Paris, Paul Renouard, 1836, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k730453>

- BURDEAU, G., *Traité de droit constitutionnel*, tomes 7 à 10, LGDJ, 2^e éd., 1972-1976; tomes 1 à 6, 3^e éd., 1980-1987.
- CADART, J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2 vol., Paris, Economica, 2^e éd., 1980.
- CARRÉ DE MALBERG, H., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 vol, Sirey, 1920 et 1922, rééd. CNRS, 1962, puis 1985.
- *La loi, expression de la volonté générale*, rééd. Economica, 1984.
- DUGUIT, L., *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol., 1921-1929; 3 vol., rééd. 1972.
- DUVERGER, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *Grands systèmes politiques*, PUF, coll. Thémis, 20^e éd., 1990.
- HAURIU, M., *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2^e éd., 1929, rééd. CNRS, 1965.
- VEDEL, G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, rééd. 1984.

6. Revistas

- Revue française de droit constitutionnel* (fundada por los PUF; dedicada al estudio de la constitucionalización del derecho; revista principal para el estudio de la jurisprudencia constitucional).
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (fundada en 1894, publicada por el editor LGDJ). Es la revista francesa de referencia en derecho público general.
- Pouvoirs* (Revista fundada en 1977, publicada por el editor Seuil, <http://www.revue-pouvoirs.fr/>). Los números son temáticos pero contienen una crónica de derecho constitucional.
- Véase además *Annuaire international de jurisprudence constitutionnelle* (AIJC), *Revue française d'Histoire des idées politiques* (RFHIP), *Revue politique et parlementaire* (RPP), *Revue internationale de droit comparé* (RIDC).

7. Reflexiones originales sobre el Consejo Constitucional y la V República

- DEBRÉ (J.-L.), *Ce que je ne pouvais pas dire*, Robert Laffont, 2016.
- FAVOREU, L., *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988.
- LASCOMBE, M., *Droit constitutionnel de la V^e République*, L'Harmattan, 1995.
- HAMON, L., *Les juges de la Loi*, Fayard, 1987.
- JOXE, P., *Cas de conscience*, Genève, Labor et Fides, 2010.
- MASSOT, J., *L'arbitre et le capitaine*, Flammarion, 1987.
- SÉGUR, P., *La V^e République*, Ellipses, 2013.

II. SENTENCIAS

1. LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

1.1 Limitación de su competencia

1.1.1 RECHAZO DE CONTROLAR LAS LEYES CONSTITUCIONALES

1. SENTENCIA N.º 2003-469 DC DE 26 DE MARZO DE 2003

Ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003469DC.htm>

(De manera excepcional se presenta esta sentencia íntegramente y en su formato original para que el lector pueda ver la estructura típica de las sentencias del Consejo Constitucional.)

El Consejo Constitucional recibió un requerimiento el 19 de marzo de 2003 respecto de la ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República, aprobada por el Parlamento reunido en Congreso (una de las posibles vías de revisión de la Constitución) el 17 de marzo de 2003. La reforma que se le planteaba consistía en la incorporación de la descentralización administrativa iniciada en 1982 a la Constitución. La República francesa, aunque establecida como un Estado unitario, se dota a partir de ese momento, de una «organización descentralizada». Por tanto el tema era sensible, especialmente porque diez años atrás, el Consejo Constitucional había recordado con firmeza que solo había un Pueblo francés, con exclusión de cualquier «componente» individualizado (45. Sentencia n.º 91-290 DC de 9 de mayo de 1991, Ley reguladora del estatuto de la colectividad territorial de Córcega).

El Consejo Constitucional rechaza explícitamente reconocerse como competente para controlar la conformidad de las leyes de revisión constitucional con la Constitución. En una senten-

cia anterior, la sentencia n.º 93-312 DC de 2 de septiembre de 1992, había dejado abierta la posibilidad, pero esta sentencia supone una renuncia.

Por lo tanto, el Consejo Constitucional considera que su propia competencia está limitada por los textos que la definen: Constitución y ley orgánica. Solo decide sobre los asuntos que estos textos le asignan explícitamente y lo hace solo con los poderes que le son reconocidos en cada ámbito de competencia. En este punto, la motivación para sus sentencias ahora es constante: «Considerando que la competencia del Consejo Constitucional está estrictamente delimitada por la Constitución; que solo puede ser especificada y complementada por ley orgánica de conformidad con los principios establecidos en el texto constitucional; que no se puede recurrir al Consejo Constitucional para que se pronuncie en casos distintos de los expresamente previstos en estos textos».

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL,

Ante el requerimiento formulado el 19 de marzo de 2003 de la ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República, aprobada por el Parlamento reunido en Congreso el 17 de marzo de 2003, por parte de los siguientes senadores: Michèle André, Bernard Angels, Bertrand Auban, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Maryse Bergé-Lavigne, Jean Besson, Marie-Christine Blandin, Didier Boulaud, Yolande Boyer, Claire-Lise Campion, Bernard Cazeau, Monique Cerisier-Ben Guiga, Gilbert Chabroux, Michel Charasse, Raymond Courrière, Roland Courteau, Marcel Debarge, Jean-Pierre Demerliat, Claude Domeizel, Michel Dreyfus-Schmidt, Josette Durrieu, Claude Estier, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Odette Herviaux, André Labarrère, Serge Lagache, Louis Le Pensec, André Lejeune, Jacques Mahéas, Jean-Yves Mano, François Marc, Marc Massion, Gérard Miquel, Jean-Marc Pastor, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Jean-François Picheral, Bernard Piras, Jean-Pierre Placade, Mmes Danièle Pourtaud, Gisèle Printz, Mm. Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Claude Saunier, Michel Sergent, Jean-Pierre Sueur, Michel Teston, Jean-Marc Todeschini, Pierre-Yvon Trémel, André Vantomme, Marcel Vidal y Henri Weber;

Vista la Constitución, en concreto los artículos 61 et 89;

Vista la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional;

Vistas las observaciones del Gobierno, registradas el 24 de marzo de 2003;

Tras haber oído al ponente;

1. Considerando que la competencia del Consejo Constitucional está estrictamente delimitada por la Constitución; que solo puede ser por la ley orgánica de conformidad con los principios establecidos en el texto constitucional; que no se puede convocar al Consejo Constitucional para que se pronuncie en casos distintos de los expresamente previstos en estos textos;

2. Considerando que el artículo 61 de la Constitución otorga al Consejo Constitucional la misión de evaluar la conformidad de las leyes orgánicas respecto de la Constitución, así como de las leyes ordinarias, cuando estas se remiten en las condiciones fijadas en ese artículo; que el Consejo Constitucional no puede decidir acerca de una enmienda constitucional a partir del artículo 61, del artículo 89 o de cualquier otra disposición de la Constitución;

3. Considerando que de lo anterior se desprende que el Consejo Constitucional no tiene competencia para pronunciarse sobre la revisión de la Constitución relativa a la organización descentralizada de la República aprobada por el Congreso el 17 de marzo de 2003, a los efectos de decidir si es conforme con la Constitución,

DECIDE:

Artículo 1.º El Consejo Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la demanda arriba planteada.

Artículo 2.º La presente sentencia será publicada en el *Journal officiel* [Boletín Oficial] de la República Francesa.

Así se pronunció el Consejo Constitucional en su sesión de 26 de marzo de 2003, a la que asistieron: D. Yves Guéna, Presidente, D. Michel Ameller, D. Jean-Claude Colliard, D. Olivier Dutheillet de Lamothe, D. Pierre Joxe, D. Pierre Mazeaud, Dña. Monique Pelletier, Dña. Dominique Schnapper y Dña. Simone Veil.

Journal officiel (Boletín Oficial de la República Francesa) de 29 de marzo de 2003, página 5570.

Repertorio, página 293.

ECLI: FR: CC:2003:2003.469. DC

1.1.2 NEGATIVA A CONTROLAR LAS LEYES DE REFERÉNDUM

2. SENTENCIA N.º 62-20 DC DE 6 DE NOVIEMBRE DE 1962

Ley relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo, aprobada por referéndum de 28 de octubre de 1962

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220DC.htm>

El Consejo Constitucional fue requerido por el Presidente del Senado, sobre la base del artículo 6, párrafo 2, de la Constitución, de la ley relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal, enmendando la Constitución en consecuencia. Rechaza explícitamente a reconocerse competente para controlar la constitucionalidad de una ley aprobada por referéndum.

Esta ley había sido aprobada por el pueblo soberano en la votación de 28 de octubre de 1962, organizada tras un atentado al jefe del Estado. Se considera mayoritariamente que

cambió la naturaleza de la V República y que no debió haber pasado por el procedimiento del artículo 11 de la Constitución sobre referendos legislativos ya que existían disposiciones específicas sobre el procedimiento de reforma de la Constitución (artículo 89). Esto desencadenó una gran crisis política en ese momento.

Para rechazar ser competente, el Consejo Constitucional invoca el espíritu de la Constitución, su calidad de órgano regulador de los poderes públicos y su sometimiento a la expresión directa de la soberanía nacional. Confirma esta interpretación con la redacción implícita sobre este punto de varios artículos de la Constitución que regulan el procedimiento para la adopción y la promulgación de leyes.

2. Considerando que, si el artículo 61 de la Constitución encomienda al Consejo Constitucional la función de evaluar la conformidad con la Constitución de leyes orgánicas y leyes ordinarias que, respectivamente, deban o puedan ser sometidas a su examen, sin precisar si la competencia se extiende a todos los textos de carácter legislativo, tanto si han sido adoptados por el pueblo en referéndum como si han sido votados por el Parlamento, o si, por el contrario, es limitada; solo esta última categoría se desprende del espíritu de la Constitución que hizo del Consejo Constitucional un órgano regulador de la actividad de los poderes públicos que las leyes que la Constitución pretendía abarcar en su artículo 61 son únicamente las leyes votadas por Parlamento y no los que, adoptados por el Pueblo en referéndum, constituyen la expresión directa de la soberanía nacional;

3. Considerando que esta interpretación se deriva también de las disposiciones expresas de la Constitución y en particular de su artículo 60 que determina el papel del Consejo Constitucional en la cuestión del referéndum y del artículo 11 que no prevé formalidad alguna entre la aprobación de un proyecto de la ley por el pueblo y su promulgación por el Presidente de la República;

4. Considerando, finalmente, que esta misma interpretación es nuevamente confirmada expresamente por lo dispuesto en el artículo 17 de la citada ley orgánica de 7 de noviembre de 1958 que sólo menciona «leyes aprobadas por el Parlamento» así como el artículo 23 de la citada ley que dispone que «en caso de que el Consejo Constitucional declare que la ley que se impugna contiene una disposición contraria a la Constitución sin que se constate al mismo tiempo que sea inseparable del conjunto de esta ley, el Presidente de la República podrá, bien promulgar la ley con excepción de esta disposición, o bien solicitar a las cámaras una nueva tramitación»;

5. Considerando que de lo anterior resulta que, ninguna disposición de la Constitución ni de la citada ley orgánica habilitan al Consejo Constitucional para pronunciarse sobre la referida solicitud del Presidente del Senado para pronunciarse sobre si el proyecto de ley aprobado por el pueblo francés en referéndum el 28 de octubre de 1962 es conforme con la Constitución;

1.1.3 NEGATIVA A REVISAR LA CONVENCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD CON BASE EN EL ARTÍCULO 61

3. SENTENCIA N.º 74-54 DC DE 15 DE ENERO DE 1975

Ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DC.htm>

El Consejo Constitucional fue requerido el 20 de diciembre de 1974 por más de 60 diputados en virtud del artículo 61 de la Constitución, para pronunciarse sobre la ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo, aprobada por el Parlamento. En esta ocasión, rechaza explícitamente reconocer su competencia para controlar la conformidad de una ley con las estipulaciones de un tratado o acuerdo internacional en el marco de su control previsto en el artículo 61 de la Constitución.

En efecto, el Consejo es competente en materia de tratados y acuerdos internacionales en virtud de otros artículos de la Constitución, a fin de verificar su compatibilidad con la Constitución. Enfatiza la diferencia de naturaleza y efectos entre la jurisdicción derivada del artículo 61 y las que tiene bajo el control específico de tratados y acuerdos internacionales. Esta sentencia fue interpretada por los jueces ordinarios como habilitándolos para llevar a cabo este control del carácter convencional de las propias leyes, como lo confirmó el Tribunal de Casación (C. cass., 24 de mayo de 1975, Société des cafés Jacques Vabre) y el Consejo de Estado (CE ass., 20 de octubre de 1989, Nicolo).

Además, al tratarse de una ley sensible en materia política y social, el Consejo Constitucional decidió sobre el fondo: considera por un lado que la ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo respeta la libertad de las personas llamadas a recurrir o a participar en un aborto, ya sea por una situación de angustia o por una causa terapéutica; por otro lado, sólo admite violaciones al principio de respeto a todos los seres humanos desde el inicio de la vida, recordado en el artículo 1, en caso de necesidad y según las condiciones y limitaciones que defina. Además, ninguna de las exenciones previstas por esta ley es contraria a las normas constitucionales de referencia (la Constitución y su Preámbulo, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, los principios particularmente necesarios en nuestro tiempo desde el Preámbulo de la Constitución de 1946).

1. Considerando que el artículo 61 de la Constitución no confiere al Consejo Constitucional una facultad general de apreciación y decisión idéntica a la del Parlamento, sino que sólo le confiere competencia para pronunciarse sobre la conformidad con la Constitución de las leyes presentadas a examen;

2. Considerando, en primer lugar, que en virtud del artículo 55 de la Constitución: «Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.»;

3. Considerando que, si bien estas disposiciones confieren a los tratados, en las condiciones que definen, una autoridad superior a la de las leyes, no prescriben ni implican que el respeto de este principio deba asegurarse en el marco del control de la constitucionalidad de las leyes previsto en el artículo 61 de la Constitución;

4. Considerando, en efecto, que las sentencias adoptadas en aplicación del artículo 61 de la Constitución tienen un carácter absoluto y definitivo, como se desprende del artículo 62 para el que una declaración de inconstitucionalidad supone un obstáculo para su promulgación y su aplicación; que, por el contrario, la superioridad de los tratados sobre las leyes, cuyo principio se enmarca en el citado artículo 55, es a la vez relativa y contingente, tomando, por una parte, el hecho de que se limita al ámbito de aplicación del tratado y, por otro lado, que está sujeto a una condición de reciprocidad, cuyo cumplimiento puede variar según el comportamiento del Estado o Estados signatarios del tratado y el momento en que debe evaluarse el cumplimiento de esta condición;

5. Considerando que una ley contraria a un tratado no sería, sin embargo, contraria a la Constitución;

6. Considerando que, por tanto, la supervisión del cumplimiento del principio previsto en el artículo 55 de la Constitución no puede ejercerse en el marco del examen previsto en el artículo 61, por la diferente naturaleza de ambos controles;

7. Considerando que, bajo estas condiciones, según el artículo 61 de la Constitución, no le corresponde al Consejo Constitucional examinar si una ley es conforme con las estipulaciones de un tratado o de un acuerdo internacional;

1.1.4 NEGATIVA A REVISAR LA DISTINCIÓN LEY/REGLAMENTO DESDE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD BASADO EN EL ARTÍCULO 61

4. SENTENCIA N.º 82-143 DC DE 30 DE JULIO DE 1982

Ley sobre los precios y las rentas, en particular los artículos 1, 3 y 41, 3 y 4

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82143DC.htm>

El Consejo Constitucional considera que, tras el control de constitucionalidad de una ley con base en el artículo 61, no se requiere vigilar el cumplimiento de la separación entre el ámbito de la ley y el del reglamento (fijado por los artículos 34 y 37, párrafo 1, de la Constitución).

Si el Gobierno desea proteger el ámbito normativo contra posibles infracciones de la ley, puede utilizar los instrumentos previstos en los artículos 37 y 41 de la Constitución.

Tras mostrar cierta indecisión respecto de las deslegalizaciones preventivas en la sentencia n.º 2005-512 DC de 21 de abril de 2005, la sentencia n.º 2012-649 DC de 15 de marzo de 2012 sobre la ley de simplificación del derecho y reducción de procedimientos administrativos confirma este principio establecido en 1982.

El Consejo Constitucional fue requerido el 21 de julio de 1982 por más de 60 diputados en virtud del artículo 61, párrafo 2, de la Constitución, para pronunciarse sobre la ley sobre los

precios y las rentas aprobada por el Parlamento. Esta ley fue una medida emblemática de la nueva política económica implementada por el primer gobierno socialista de la V República. Las demandantes impugnaron, en particular, el establecimiento de una infracción acompañada de multa, impuesta a empresas que hubieran distribuido dividendos por encima de un determinado límite, alegando que la norma promulgada no entraba en el ámbito de aplicación de la ley, lo que no es competente de hecho solo para faltas y delitos.

11. Considerando, sobre el segundo punto, que si los artículos 34 y 37, párrafo 1, de la Constitución establecen una separación entre el ámbito de la ley y el del reglamento, el alcance de estas disposiciones debe evaluarse teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 37, párrafo 2 y el artículo 41; que el procedimiento del artículo 41 permite al Gobierno oponerse durante el trámite parlamentario y por inadmisibilidad a la inserción de una disposición reglamentaria en una ley, mientras que el del artículo 37, párrafo 2, tiene el efecto, después de la promulgación de la ley y mediante una derogación, restituir al Gobierno en el ejercicio de su poder reglamentario y de darle la potestad de modificar tal disposición por decreto; que ambos procedimientos son opcionales; que así parece que, por los artículos 34 y 37, párrafo 1, la Constitución no pretendía declarar la inconstitucionalidad de una disposición de carácter normativo contenida en una ley, sino que quería, junto con el ámbito reservado a la ley, reconocer la autoridad reguladora en su propio dominio y conferir al Gobierno, mediante la implementación de los procedimientos específicos de los artículos 37, párrafo 2 y el artículo 41, la facultad de asegurar su protección contra posibles infracciones de la ley; que, en estas condiciones, los diputados autores de la remisión no pudieron basarse en que lo que el legislador intervino en el ámbito normativo para fundamentar que la disposición era contraria a la Constitución;

1.2 Aumento de su competencia

1.2.1 CONTROL DE LAS LEYES QUE FACULTAN AL GOBIERNO PARA DICTAR ORDENANZAS

5. SENTENCIA N.º 86-207 DC DE 26 DE JUNIO DE 1986

Ley autorizando al Gobierno a adoptar diversas medidas del orden económico y social

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86207DC.htm>

En esta sentencia, el Consejo Constitucional resume por primera vez el régimen jurídico de las leyes que facultan al Gobierno para dictar ordenanzas en aplicación del artículo 38 de la Constitución, y recuerda que las leyes deben ser interpretadas y aplicadas con estricto cumplimiento de la Constitución.

En este sentido, el control que se realiza en este ámbito se presenta como un aumento de la competencia del Consejo Constitucional. Sin embargo, el control sustantivo que realiza en

materia de ordenanzas es muy flexible y, en definitiva, poco exigente, como lo ha demostrado la posterior jurisprudencia del Consejo Constitucional desde la sentencia n.º 99-421 DC de 16 de diciembre de 1999, en particular sobre la urgencia (n.º 2005-521 DC de 22 de julio de 2005, Ley que faculta al Gobierno para tomar, mediante ordenanza, medidas de emergencia para el empleo), sobre las leyes que facultan al Gobierno para codificar las distintas ramas de la ley por ordenanza (n.º 2004-506 DC de 2 de diciembre de 2004, Ley de simplificación del derecho), y finalmente sobre el valor de ley de las ordenanzas que el Parlamento no ha ratificado (n.º 2020-843 QPC, de 28 de mayo de 2020; n.º 2020-851/852 QPC du CC, de 3 de julio de 2020).

En cuanto al fondo, aparece por primera vez en esta sentencia la expresión «servicio público cuya existencia y funcionamiento serán exigibles por la Constitución».

1. Considerando que la ley que autoriza al Gobierno a adoptar diversas medidas de carácter económico y social, sometida al examen del Consejo Constitucional, tiende, en la mayoría de sus disposiciones, a permitir que el Gobierno adopte mediante ordenanzas, durante un período limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley; que se refiere al artículo 38 de la Constitución;

2. Considerando que el artículo 38 de la Constitución dispone: «El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley. – Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Sólo podrán ratificarse de manera expresa. – Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley»;

3. Considerando que la Constitución no sujeta la posibilidad de recurso más que a las condiciones previstas en el citado artículo 38 y en el artículo 13: «El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los decretos debatidos en el Consejo de Ministros»;

4. Considerando que los diputados y los senadores autores impugnan que la ley que remiten al Consejo Constitucional sea conforme con la Constitución y que su impugnación se relaciona tanto con el procedimiento por el que se votó la ley como con el fondo de las disposiciones que contiene;

Sobre el procedimiento legislativo:

En cuanto a la falta de consulta al Consejo Económico y Social:

8. Considerando que, si bien la ley sometida a examen por el Consejo Constitucional se refiere a determinados objetivos de carácter económico y social propuestos por el Gobierno, no incluye ninguna previsión de gasto cuantificado; que por tanto la votación de dicha ley no debe ser necesariamente precedida por la consulta del Consejo Económico y Social, aunque hubiera estado abierta al Gobierno, en

aplicación del cuarto párrafo del artículo 2 de la ordenanza n.º 58 -1360, consultar a esta organización;

En cuanto a las condiciones en las que la ley fue tramitada por la Asamblea Nacional y el Senado:

11. Considerando que independientemente de las discusiones o consultas que suscitó el proyecto de ley antes de su transmisión al Senado, del examen del procedimiento legislativo se desprende que el texto adoptado por la Asamblea Nacional en primera lectura fue transmitido al Senado. El Senado lo debatió durante ocho sesiones; que se presentaron y debatieron varios cientos de enmiendas; que así, no se han desatendido las prescripciones de los artículos 41 a 45 de la Constitución;

Respecto a todo el procedimiento legislativo:

12. Considerando que de lo anterior se desprende que la ley sometida a consideración del Consejo Constitucional no fue aprobada por un procedimiento contrario a la Constitución;

Sobre el fondo:

13. Considerando que, si se especifica en el párrafo 1 del artículo 38 de la Constitución que es para la ejecución de su programa, el Gobierno tiene la posibilidad de solicitar autorización al Parlamento para adoptar, mediante ordenanzas durante un período limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley, este texto debe entenderse en el sentido de obligar al Gobierno a indicar al Parlamento con precisión cuál es el propósito de las medidas que propone adoptar y sus áreas de intervención;

14. Considerando que las disposiciones de una ley habilitante no pueden tener por objeto ni el efecto de eximir al Gobierno, en el ejercicio de las facultades que le confiere en aplicación del artículo 38 de la Constitución, del cumplimiento de normas y principios de valor constitucional;

15. Considerando que corresponde al Consejo Constitucional, por un lado, verificar que la ley habilitante no contenga disposición alguna que permita desconocer estas normas y principios, por otro lado, admitir la constitucionalidad de la ley habilitante únicamente con la condición expresa de que sea interpretada y aplicada en estricto cumplimiento de la Constitución;

Con respecto a los artículos 4 y 5 de la ley y lista anexa a la ley:

47. Considerando que el artículo 4 de la ley dice lo siguiente: «Se transferirá del sector público al sector privado, a más tardar el 1 de marzo de 1991, la propiedad de las participaciones mayoritarias que el Estado posea directa o indirectamente en las sociedades cotizadas de la lista anexa a esta ley. – Estas transferencias serán realizadas

por el Gobierno de acuerdo con las reglas definidas por las ordenanzas mencionadas en el artículo 5.»;

48. Considerando que el artículo 5 de la ley dispone: «El Gobierno quedará facultado, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta ley y en las condiciones previstas en el artículo 38 de la Constitución: – 1.º Para la transmisión de sociedades que figuren en la lista mencionada en el artículo 4 y para la emisión de la autorización administrativa relativa a las operaciones mencionadas en el apartado del párrafo II del artículo 7: – las normas de valoración de las empresas y la determinación de los precios de oferta; – las condiciones legales y financieras de transferencia o venta y las condiciones de pago; – las modificaciones en las disposiciones que restrinjan la adquisición o la transferibilidad de los derechos de las empresas en cuestión; – las condiciones para la protección de los intereses nacionales; – las condiciones para el desarrollo de la participación popular y la adquisición por parte del personal de cada empresa y sus filiales de una fracción del capital; – el régimen fiscal aplicable a estos traspasos y enajenaciones; – 2.º Definir, para los demás supuestos a que se refiere el artículo 7, las condiciones para la emisión de la autorización administrativa; – 3.º Definir las condiciones de regularización de las operaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.»;

En cuanto a la determinación de las sociedades a que se refiere el artículo 4 y que figuran en la lista anexa a la ley:

52. Considerando que los diputados que hicieron la primera remisión sostienen que lo dispuesto en el artículo 4 y las declaraciones de la lista de empresas anexas a la ley desconocen lo dispuesto en el párrafo noveno del Preámbulo de la Constitución de 1946 según el cual «Cualquier bien o empresa cuya explotación posea o adquiera el carácter de un servicio público nacional o de un monopolio debe pasar a ser propiedad de la colectividad»; que de ello se desprende que sería contrario a la Constitución el traspaso del sector público al sector privado de determinadas empresas que figuran en la lista anexa a la ley y cuyo funcionamiento tendría las características de servicio público nacional o de monopolio de facto;

53. Considerando que, si la necesidad de determinados servicios públicos nacionales surge de principios o normas de valor constitucional, la determinación de otras actividades que deban constituirse como servicio público nacional queda a la discrecionalidad del legislador o de la autoridad reguladora, en su caso; que de ello se desprende que el hecho de que una actividad haya sido constituida como servicio público por el legislador sin que la Constitución lo haya exigido no impide que esta actividad se realice, como la empresa que la tiene a su cargo, sujeto a una transferencia al sector privado;

54. Considerando que ninguna de las empresas que figuran en la lista mencionada en el artículo 4 de la ley puede considerarse que explota un servicio público cuya existencia y funcionamiento exigiría la Constitución; que en particular, asumiendo que el legislador, como argumentan los diputados autores de la primera

remisión, pretendía crear mediante la nacionalización de todos los bancos, un servicio público de crédito, esta creación que no procedía de ningún modo la exigencia constitucional no podía impedir que determinadas actividades crediticias y los bancos que las realizan regresen, en virtud de la nueva legislación, al sector privado;

55. Considerando que el concepto de monopolio de facto a que se refiere el citado párrafo noveno del Preámbulo de la Constitución de 1946 debe entenderse teniendo en cuenta la totalidad del mercado en el que se desarrollan las actividades de las empresas así como de la competencia que enfrentan en este mercado de todas las demás empresas; que no es posible tener en cuenta las posiciones privilegiadas que tal o cual empresa ocupa temporalmente o con respecto a una producción que representa solo una parte de sus actividades; que, teniendo en cuenta estas consideraciones, no se ha acreditado, en su forma actual, que sea por un error manifiesto de apreciación que las sociedades que figuran en la lista anexa a la ley y sus filiales fueron consideradas no constituir monopolios de facto;

56. Considerando, por tanto, que la determinación de las sociedades a las que se aplica lo dispuesto en el artículo 4 de la ley de conformidad con la lista anexa a esta ley no es contraria a la Constitución;

Con respecto al artículo 7 de la ley:

71. Considerando que los autores de ambas remisiones denuncian que el citado artículo desconoce lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución al situar dentro del ámbito de la ley las normas relativas a transferencias de propiedad de empresas del sector público al privado;

72. Considerando que el artículo 34 de la Constitución no exige que toda operación que implique una transferencia del sector público al sector privado sea decidida directamente por el legislador; que corresponde a este último establecer las normas cuya aplicación corresponderá a las autoridades u organismos que él designe; que, sin embargo, no puede atribuir a los órganos de las empresas interesadas únicamente una facultad discrecional de apreciación y decisión, que escapa a todo control y de forma excesiva;

77. Considerando que los diputados que presentaron la primera remisión argumentan que al no determinar la naturaleza de la autoridad administrativa encargada de aprobar las operaciones de traslado a que se refiere el inciso II del artículo 7, el legislador aprobaba una subdelegación no permitida por la Constitución;

78. Considerando que esta imputación ya no puede acogerse; que efectivamente, una ley habilitante tiene por objeto encomendar a una o más ordenanzas dictar normas de competencia, procedimiento o fondo con miras a lograr los fines que en ella se enuncia; que ese es precisamente el objeto del apartado 2 del artículo 5 de la ley que dispone que las condiciones legales para las transferencias a que se refiere el apartado II del artículo 7 serán definidas por ordenanza, lo que necesariamente implica determinar las autoridades competentes;

79. Considerando que, por tanto, las disposiciones del artículo 7 de la ley actualmente en examen no son contrarias a la Constitución; que, no obstante, para dar cumplimiento a los requisitos del artículo 34 de la Constitución como se ha recordado anteriormente, la ordenanza que establece las condiciones para la expedición de la autorización administrativa a que se refiere el párrafo II del artículo 7 deberá, no sólo cumplir con los requisitos anteriormente señalados en relación con las condiciones de la transferencia, sino que también se incluyen disposiciones que, por un lado, tendrán en cuenta el impacto en el precio de la transferencia, los cargos que quedarán para el sector público después de la transferencia y, por otro lado, será de tal naturaleza que garantice un efectivo control de la regularidad y finalidad de las transferencias según los procedimientos y por las autoridades competentes; que además, para los traspasos que afecten a empresas en las que tengan intereses las autoridades locales, las disposiciones en cuestión deberán respetar el principio de libre administración establecido por el artículo 72 de la Constitución; que finalmente, se debe respetar lo dispuesto en el párrafo noveno del Preámbulo de la Constitución de 1946 relativo a la nacionalización de empresas cuyo funcionamiento presente las características de un servicio público nacional o de un monopolio de facto;

1.2.2 CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN DE LAS LEYES YA PROMULGADAS

6. SENTENCIA N.º 85-187 DC DE 25 DE ENERO DE 1985

Ley sobre el estado de emergencia en Nueva Caledonia y dependencias

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85187DC.htm>

El Consejo Constitucional acepta por primera vez controlar la constitucionalidad de una ley ya promulgada, algo a lo que se ha negado hasta entonces. Sin embargo, sólo autoriza este control cuando se examinan nuevas disposiciones legislativas que lo modifiquen, completen o afecten, con exclusión de las disposiciones legislativas que se limitarían a aplicarlo

El Consejo Constitucional fue requerido el 25 de enero de 1985, por 60 diputados y 60 senadores, en virtud del artículo 61 de la Constitución, de la conformidad con éste de la ley relativa al estado de excepción en Nueva Caledonia y dependencias, que modifica la ley de 3 de abril de 1955 que regula el marco jurídico del estado de excepción. Este texto fue aprobado en el contexto insurreccional que caracterizó a esta colectividad territorial de ultramar en ese momento, que solo terminaría con los acuerdos de Numea de 1998 que definen las condiciones para un posterior procedimiento de secesión de la República Francesa. Básicamente, esta sentencia confirma la vigencia y conformidad constitucional de la ley relativa al estado de urgencia, un mecanismo excepcional que se ha utilizado recientemente, y durante casi dos años, luego de los atentados ocurridos en París y en Seine-Saint-Denis en la noche del 13 al 14 de noviembre de 2015.

2. Considerando que los autores de las remisiones sostienen que el legislador no puede vulnerar, ni siquiera excepcional y temporalmente, las libertades constitu-

cionales salvo en los casos previstos por la Constitución; que el estado de excepción que, a diferencia del estado de sitio, al no estar previsto en la Constitución, no puede, por tanto, establecerse por ley;

3. Considerando que, en virtud del artículo 34 de la Constitución, la ley fijará las normas sobre las garantías fundamentales otorgadas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; que, en el marco de esta misión, corresponde al legislador operar la necesaria conciliación entre el respeto de las libertades y la salvaguarda del orden público sin la cual no se podría asegurar el ejercicio de las libertades;

4. Considerando que, si bien la Constitución, en el artículo 36, se refiere expresamente al estado de sitio, no ha excluido en absoluto la posibilidad de que el legislador prevea un régimen de estado de emergencia para conciliar, ya que se acaba de señalar, las demandas de libertad y salvaguardia del orden público; que así, la Constitución de 4 de octubre de 1958 no tuvo por efecto derogar la ley de 3 de abril de 1955 relativa al estado de excepción, aunque fue modificada;

8. Considerando que los autores de las remisiones consideran que las normas sobre el estado de emergencia en Nueva Caledonia y dependencias definen de manera imprecisa las competencias del Alto Comisionado que no ofrecen suficientes garantías, en particular jurisdiccionales, en cuanto a las limitaciones o vulneraciones de las libertades, y que algunas de estas normas fueron fijadas por decreto cuando sólo la ley hubiera sido competente; que, por tanto, no cumplen con lo dispuesto en los artículos 34, 66 y 74 de la Constitución;

9. Considerando que estos medios guardan relación con las propias normas del estado de excepción, derivadas de la ley de 3 de abril de 1955 modificada y del artículo 119 de la ley de 6 de septiembre de 1984;

10. Considerando que si la regularidad constitucional de los términos de una ley promulgada puede ser impugnada útilmente con ocasión del examen de disposiciones legislativas que la modifiquen, complementen o afecten a su ámbito, no puede ser el mismo cuando se trata de la simple aplicación de tal ley; que, en consecuencia, no se pueden acomodar los medios desarrollados por los autores de las remisiones;

6 BIS. LA SENTENCIA N.º 85-187 DC DE 25 DE ENERO DE 1985 ES UNA REVOCACIÓN EXPLÍCITA DE LA SENTENCIA N.º 78-96 DC DE 27 DE JULIO DE 1978

Ley que complementa la Ley n.º 74-696 de 7 de agosto de 1974 relativa a la radiodifusión y televisión

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1978/7896DC.htm>

4. Considerando que la conformidad de estas leyes con la Constitución no puede ser cuestionada, ni siquiera excepcionalmente, ante el Consejo Constitucional, cuya competencia está limitada por el artículo 61 de la Constitución al examen de las leyes antes de su promulgación; que, en consecuencia, los demandantes no tienen justificación para sostener que la ley sometida al examen del Consejo Constitucional, al crear sanciones penales por la vulneración de un monopolio –monopolio confir-

mado por una ley cuya conformidad con la Constitución no puede ser impugnada a modo de excepción— sea contraria a las disposiciones de la Constitución o a los principios de valor constitucional;

1.2.3 CONTROL EN PROFUNDIDAD DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

7. SENTENCIA N.º 94-351 DC DE 29 DE DICIEMBRE DE 1994

Ley de presupuestos para 1995

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/94351DC.htm>

El Consejo Constitucional ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad de las leyes presupuestarias y no dudó en censurar una ley de este tipo en su totalidad (ver sentencia n.º 79-110 DC de 24 de diciembre de 1979). No obstante, esta sentencia concreta es importante porque marca una profundización del control que se ejerce sobre las leyes presupuestarias. El Consejo Constitucional invalida la práctica de «desregulación presupuestaria» controlando la veracidad de la presentación de la ley de presupuestos y prohíbe la práctica de «jinetes» presupuestarios, disposiciones ajenas por su objeto a las que deben figurar en el presupuesto del Estado.

El Consejo Constitucional fue requerido, el 22 de diciembre de 1994, por 60 diputados, en virtud del artículo 61 de la Constitución, para pronunciarse sobre la ley de presupuestos para 1995 y en particular sus artículos 31, 34 y 36.

Sobre el artículo 34:

2. Considerando que en virtud del I de este artículo se sustentan con el fondo solidario de vejez, como parte de su gasto permanente, las sumas correspondientes al servicio del aumento de pensiones otorgadas según el número de hijos o por cónyuge a cargo, en aplicación del régimen de agricultores en aplicación del artículo 1107 del Código Rural y por parte del Estado en virtud del Código de pensiones civiles y militares;

5. Considerando que el artículo 34 de la Constitución dispone: «... Las leyes presupuestarias determinan los recursos y cargas del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica»; que al amparo del primer párrafo del artículo 1.º de la ordenanza orgánica de 2 de enero de 1959: «Las leyes de presupuestos determinan la naturaleza, la cuantía y la asignación de los recursos y cargas del Estado...»; que el artículo 6 de este texto incluye como permanentes los gastos de personal; que entre estos gastos, recapitulados en el Título III, figura el servicio de las prestaciones sociales adeudadas por el Estado del que forman parte las pensiones de jubilación; que en virtud del primer párrafo del artículo 16 de la misma ordenanza, el presupuesto está integrado por cuentas que describen «todos los recursos y todos los cargos permanentes del Estado» y que de acuerdo con el primer párrafo de su artículo 18... «La totalidad de los ingresos que aseguren la ejecución de la totalidad del gasto, todos los ingresos y todos los gastos se cargan en

una sola cuenta, denominada presupuesto general», con sujeción a las reservas que este artículo enumera;

6. Considerando que el respeto de las reglas de unidad y universalidad presupuestarias así establecidas es vinculante para el legislador; que estas normas fundamentales impiden que gastos como es el caso de los funcionarios del Estado, que tienen una naturaleza de carácter permanente no estén fuera del presupuesto o se financien con recursos no incluidos; que lo mismo se aplica en particular a la financiación del aumento de las pensiones, que son beneficios sociales legalmente debidos por el Estado para sus agentes jubilados;

7. Considerando además que las normas establecidas anteriormente se aplican a los presupuestos anexos, cuyos gastos de funcionamiento siguen las mismas reglas que los gastos del presupuesto ordinario, en virtud del artículo 21 de la ordenanza de 2 de enero 1959;

8. Considerando que en los términos del artículo 1003-4 del Código Rural, el presupuesto anexo de prestaciones sociales agrícolas (BAPSA) incluye en los gastos, en particular, las partidas destinados al pago por los fondos... «de las prestaciones del seguro de vejez de los trabajadores agrícolas no asalariados...»;

9. Considerando que, en consecuencia, al prever la inclusión en la partida del fondo solidario de vejez de un gasto de carácter permanente incluido en el presupuesto adjunto de prestaciones sociales agrarias, el artículo 34 de la ley mencionada incumplió el principio de universalidad antes mencionada;

10. Considerando, por tanto, que las palabras: «y 1107» y las palabras: «y por el Estado bajo el código de pensiones civiles y militares» deben ser declaradas contrarias a la Constitución, en el I de este artículo; que estas disposiciones constituyen las únicas adiciones hechas al tercer párrafo del artículo L. 135-2 del Código de Seguridad Social por el I del artículo 34; que, por tanto, habida cuenta de la finalidad del artículo, todo este I debe considerarse inseparable y, por tanto, contrario a la Constitución; que lo mismo se aplica a II de este artículo, cuyo único propósito es extraer consecuencias de las adiciones hechas por I;

11. Considerando, por tanto, que el artículo 34 debe declararse contrario a la Constitución;

Sobre el artículo 22:

27. Considerando que el objeto de este artículo es, concretamente, crear en el artículo 302 bis Z-B del Código Fiscal general, un impuesto a cargo de los concesionarios de autopistas; que dispone que «las consecuencias de este impuesto sobre el equilibrio financiero de las sociedades concesionarias se tienen en cuenta mediante un decreto del Consejo de Estado que fija la duración de las concesiones de autopistas»; que esta última disposición no tiene por sí misma alcance en relación con las cargas o recursos del Estado ni afecta a la base, la tasa o a los métodos de recuperación de «impuestos de toda clase»; que por tanto, no se corresponde con el objeto de las leyes presupuestarias;

Sobre el artículo 87:

28. Considerando que este artículo se limita a establecer las condiciones para el pago de las prestaciones de los regímenes de seguro de vejez para las profesiones artesanales, industriales y comerciales; que sus disposiciones no se refieren ni a los recursos ni a las cargas del Estado, sino a las condiciones de pago de las ayudas por parte de los fondos de los regímenes sociales interesados; que por tanto este artículo no tiene relación con el objeto de las leyes financieras;

Se declaran contrarios a la Constitución:

- en el artículo 22 de la referida ley, en el artículo 302 bis ZB del Código General Tributario, la frase: «Las consecuencias de este impuesto sobre el equilibrio financiero de las sociedades concesionarias se tienen en cuenta mediante decreto del Consejo Estado que establece la duración de las concesiones de autopistas»;
- sección 34;
- sección 87.

1.2.4 COMPETENCIA EN MATERIA DE QPC. INTERPRETACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA

8. SENTENCIA N.º 2009-595 DC DE 3 DE DICIEMBRE DE 2009

Ley orgánica relativa a la aplicación del artículo 61-1 de la Constitución

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009595DC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2009/2009595DC.htm>
[añadido]

El Consejo Constitucional ha tenido que concretar con esta sentencia las líneas generales de un nuevo mecanismo con el que aumenta su capacidad de control de constitucionalidad de las leyes.

Tras la revisión constitucional adoptada por la ley constitucional n.º 2008-724 de 23 de julio de 2008 de modernización de las instituciones de la V República, que establece un artículo 61-1 de la Constitución, por el que dotaba al Consejo Constitucional de un nuevo instrumento para el control de constitucionalidad: la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC), pudiendo ser planteada por aquellos solicitantes incursos en procedimientos pendientes ante un tribunal ordinario, sujeto al filtro previo por parte del Tribunal de Casación o del Consejo de Estado según corresponda.

La implementación del nuevo artículo requería de una ley orgánica, que fue aprobada por el Parlamento en noviembre de 2009 y que el Primer Ministro tuvo que remitir al Consejo Constitucional en aplicación de los artículos 46, párrafo 5, y 61, párrafo 1, de la Constitución.

Sobre las normas de referencia:

2. Considerando que el artículo 29 de la ley constitucional de 23 de julio de 2008 anteriormente mencionada introdujo en la Constitución un artículo 61-1

que dispone que: «Cuando, con motivo de una instancia pendiente en una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa vulnera los derechos y libertades garantizados por la Constitución, esta cuestión podrá ser sometida al Consejo Constitucional, tras su remisión, por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación que se pronunciará en un plazo determinado. - Una ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo»; que su artículo 30 incorporó principalmente, en el artículo 62 de la Constitución, un segundo párrafo que dispone que: «Una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61-1 será derogada a partir de la publicación de la sentencia del Consejo Constitucional o de una fecha posterior fijada en dicha sentencia. El Consejo Constitucional determinará las condiciones y límites en que los efectos producidos por la disposición puedan cuestionarse»;

3. Considerando, por una parte, que el órgano constituyente reconoció de este modo a cualquier justiciable el derecho de afirmar, para apoyar su demanda, que una disposición legislativa vulnera los derechos y libertades garantizados por la Constitución; que confió al Consejo de Estado y al Tribunal de Casación, las jurisdicciones que ocupan la cúpula de los dos órdenes jurisdiccionales reconocidos por la Constitución, la competencia para juzgar si se debe someter al Consejo Constitucional esta cuestión de constitucionalidad; que reservó, por último, al Consejo Constitucional la competencia para resolver sobre dicho asunto y, en su caso, declarar una disposición legislativa contraria a la Constitución;

4. Considerando, por otra parte, que la buena administración de la justicia constituye un objetivo de valor constitucional que resulta de los artículos 12, 15 y 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; que le corresponde al legislador orgánico, competente para determinar las condiciones de aplicación del artículo 61-1 de la Constitución, garantizar el desarrollo de este objetivo sin vulnerar el derecho de plantear una cuestión prioritaria de constitucionalidad;

En cuanto al artículo 23-2:

14. Considerando, en segundo lugar, que al imponer el examen de forma prioritaria de los motivos de constitucionalidad antes que los motivos derivados de la falta de conformidad de una disposición legislativa con los compromisos internacionales de Francia, el legislador orgánico consideró garantizar el cumplimiento de la Constitución y recordar su lugar en la cúpula del ordenamiento jurídico interno; que esta prioridad tiene como único efecto imponer, en cualquier caso, el orden de examen de las causas sometidas ante la jurisdicción a la que se recurre; que no restringe la competencia de esta última, tras haber aplicado las disposiciones relativas a la cuestión prioritaria de constitucionalidad, de velar por el respeto y la superioridad sobre las leyes de los tratados y acuerdos legalmente ratificados o aprobados y de las normas de la Unión Europea; que, de este modo, no incumple ni el artículo 55 de la Constitución, ni su artículo 88-1 en virtud del cual: «La República participa en la Unión Europea compuesta por Estados que han elegido libremente, en virtud del Tratado sobre la Unión Europea y del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea,

tal y como aparecen en el Tratado firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, ejercer en común algunas de sus competencias»;

15. Considerando, en consecuencia, que el artículo 23-2 no es contrario a la Constitución;

Respecto del artículo 23-3:

16. Considerando que con arreglo al artículo 23-3: «Cuando la cuestión sea transmitida, la jurisdicción aplazará el fallo hasta la recepción de la decisión del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación o, en su caso, del Consejo Constitucional. El curso de la instrucción no es suspendido y la jurisdicción podrá tomar las medidas provisionales o cautelares que sean necesarias.

«No obstante, no aplazará la resolución ni cuando una persona esté privada de libertad debido a la instancia, ni cuando la instancia tenga como objeto poner término a una medida privativa de libertad.

«La jurisdicción también podrá resolver sin esperar la decisión relativa a la cuestión prioritaria de constitucionalidad si la ley o el reglamento prevé que resuelva en un plazo determinado o de forma urgente. Si la jurisdicción de primera instancia resuelve sin esperar y si se apela su resolución, la jurisdicción de apelación aplazará el fallo. Con todo, podrá no aplazarlo si ella misma debe pronunciarse en un plazo determinado o de forma urgente.

«Asimismo, cuando el aplazamiento para la decisión corriese el peligro de traer consigo consecuencias irremediables o claramente excesivas para los derechos de una parte, la jurisdicción que decida transmitir la cuestión podrá resolver sobre los puntos que deban ser resueltos inmediatamente.

«Si un recurso de casación fue interpuesto cuando los jueces que se pronuncian sobre el fondo fallaron sin esperar la resolución del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación o, si la cuestión fue llevada ante él, del Consejo Constitucional, se aplazará cualquier resolución sobre el recurso mientras no se haya fallado sobre la cuestión prioritaria de constitucionalidad. Esto no se aplicará si el interesado está privado de libertad debido a la instancia y que la ley prevé que el Tribunal de Casación resuelva en un plazo determinado;

18. Considerando, sin embargo, que la última frase del último párrafo del artículo 23-3 puede conducir a que se dicte una resolución definitiva en una instancia con motivo de la cual se ha llevado al Consejo Constitucional una cuestión prioritaria de constitucionalidad y sin esperar a que se haya pronunciado; que, en esta hipótesis, ni esta disposición ni la fuerza de la cosa juzgada podrían privar al justiciable de la facultad de interponer una nueva instancia para que se pudiera tener en cuenta la resolución del Consejo Constitucional; que, con esta reserva, el artículo 23-3 no es contrario a la Constitución;

En lo referido a los artículos 23-4 y 23-5:

23. Considerando, en tercer lugar, que las dos últimas frases del último párrafo del artículo 23-5 permiten que se dicte una resolución definitiva en una instancia con motivo de la cual se haya sometido al Consejo Constitucional una cuestión prioritaria de constitucionalidad y sin esperar a que él se haya pronunciado; que, con la misma reserva que la enunciada en el considerando 18, estas disposiciones no son contrarias a la Constitución;

28. Considerando que las disposiciones de los artículos 23-4 a 23-7 deben interpretarse como que prescriben ante el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación la aplicación de normas de procedimiento conformes con las exigencias del derecho a un proceso justo, completadas si fuera necesario con modalidades reglamentarias de aplicación que permitan el examen, por dichas jurisdicciones, del reenvío de la cuestión prioritaria de constitucionalidad, adoptadas en la forma prevista en el artículo 4 de la ley orgánica; que, sin perjuicio de lo anterior, el legislador orgánico no incumplió el alcance de su competencia;

32. Considerando que resulta de todo lo anterior que, con las reservas enunciadas en los considerandos 18, 23 y 28, el artículo 1 no es contrario a la Constitución;

1.2.5 COMPETENCIA EN MATERIA DE QPC. APLICACIÓN A LA DETENCIÓN

9. SENTENCIA N.º 2010-14/22 QPC DE 30 DE JULIO DE 2010

Daniel W. y otros [Detención]

https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201014_22QPC.htm

https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2010/201014_22QPC.htm
[añadido]

Esta sentencia es una de las más emblemáticas en el marco de la QPC (implementada por la ley orgánica n.º 2009-1523 de 10 de diciembre de 2009), incluso si no es la primera. El Consejo Constitucional dictaminó sobre la custodia policial en asuntos penales, un procedimiento que desencadenó inmediatamente varias QPC en 2010.

También utiliza la posibilidad, recientemente reconocida por la ley orgánica, de examinar, en el litigio de la QPC, las disposiciones legislativas ya controladas por el Consejo Constitucional tan pronto como se pruebe un cambio de circunstancias.

Finalmente, ilustra, en un área sensible que requiere una implementación jurídica compleja, la utilidad para el Consejo Constitucional de posponer los efectos de su sentencia a lo largo del tiempo, incluso si se utilizó desde la primera QPC.

Los requerimientos fueron formulados ante el Consejo Constitucional los días 1 y 4 de junio de 2010 por el Tribunal de Casación (sentencias n.º 12030-12041-12042- 12043-12044-12046-12047-12050-12051-12052-12054), en la forma prevista por el artículo

61-1 de la Constitución, relativo a una cuestión prioritaria de constitucionalidad presentada por Don Daniel W y otros, referida a la conformidad con los derechos y libertades garantizados por la Constitución de los artículos 62, 63, 63-1, 63-4, 77 y 706-73 del Código francés de Enjuiciamiento Penal relativos al régimen de detención.

12. Considerando que de las disposiciones combinadas del tercer párrafo del artículo 23-2 de la orden de 7 de noviembre de 1958 anteriormente citada y del tercer párrafo de su artículo 23-5 resulta que no puede someterse al Consejo Constitucional una cuestión prioritaria de constitucionalidad relativa a una disposición que ya ha sido declarada conforme con la Constitución en los fundamentos de derecho y el fallo de una sentencia del Consejo Constitucional, salvo cambio de circunstancias;

Sobre los artículos 62, 63, 63-1, 63-4, párrafos 1 a 6, y 77 del Código de Enjuiciamiento Penal:

14. Considerando que, en su sentencia anteriormente citada de 11 de agosto de 1993 [*Sentencia n.º 93-326 DC, Ley n.º 93-1013 de 24 de agosto de 1993 por la que se modifica la ley n.º 93-2 de 4 de enero 1993 sobre la reforma del Código de Enjuiciamiento Penal*], el Consejo Constitucional no examinó especialmente los artículos 63, 63-1, 63-4 y 77 del Código de Enjuiciamiento Penal; que, sin embargo, declaró conformes con la Constitución las modificaciones hechas a estos artículos por las disposiciones sometidas en ese momento a examen; que estas disposiciones se referían a las condiciones de detención de una persona y a la prolongación de esta medida, al control de ésta por el fiscal y al derecho del detenido a una entrevista de 30 minutos con un abogado; que, posteriormente a la citada ley de 24 de agosto de 1993, estos artículos del Código de Enjuiciamiento Penal fueron modificados en varias ocasiones; que las disposiciones impugnadas garantizan, en comparación con las que fueron examinadas por el Consejo en su sentencia de 11 de agosto de 1993, una supervisión reforzada del recurso a la detención y una mayor protección de los derechos de los detenidos;

15. Considerando no obstante que, desde 1993, ciertas modificaciones de las normas procesales en materia penal, así como los cambios en las condiciones de su aplicación han conducido a un recurso cada vez más frecuente a la detención y han modificado el equilibrio de los poderes y de los derechos establecidos por el Código de Enjuiciamiento Penal;

16. Considerando que de este modo la proporción de los procedimientos sometidos a la instrucción preparatoria no ha dejado de disminuir y que representa menos del 3% de las sentencias y autos dictados sobre la acción pública en materia penal; que, posteriormente a la ley de 24 de agosto de 1993, la práctica del tratamiento denominado «en tiempo real» de los procedimientos penales se ha generalizado; que esta práctica conduce a que la decisión del ministerio fiscal sobre la acción pública se toma a partir del informe del agente de la policía judicial antes de finalizar la detención; que, si bien estas nuevas modalidades de aplicación de la acción pública han permitido una respuesta penal más rápida y más diversificada de acuerdo con el

objetivo de buena administración de la justicia, también hay que reconocer que, incluso en los procedimientos sobre hechos complejos o especialmente graves, una persona es ahora juzgada muy a menudo basándose únicamente en los elementos probatorios reunidos antes del fin de su detención, especialmente en sus declaraciones durante la detención; que, de este modo, la detención ha pasado a ser a menudo la fase principal para la formación de los autos del procedimiento con vistas a la sentencia de la persona encausada;

17. Considerando, además, que, en su redacción resultante de las leyes de 28 de julio de 1978 y de 18 de noviembre de 1985 anteriormente citadas, el artículo 16 del Código de Enjuiciamiento Penal establecía una lista restringida de personas en calidad de oficial de policía judicial, las únicas habilitadas para decidir la detención de una persona; que este artículo fue modificado por el artículo 2 de la ley de 1 de febrero de 1994, el artículo 53 de la ley de 8 de febrero de 1995, el artículo 20 de la ley de 22 de julio de 1996, la ley de 18 de noviembre de 1998, el artículo 8 de la ley de 18 de marzo de 2003 y el artículo 16 de la ley de 23 de enero de 2006 anteriormente citadas; que estas modificaciones han conducido a una reducción de las exigencias que condicionan la atribución de la calidad de oficial de policía judicial a los funcionarios de la policía nacional y a los militares de la gendarmería nacional; que, entre 1993 y 2009, el número de estos funcionarios civiles y militares con calidad de oficial de policía judicial pasó de 25.000 a 53.000;

18. Considerando que estas evoluciones han contribuido a banalizar el recurso a la detención, inclusive en el caso de infracciones menores; que han reforzado la importancia de la fase de investigación policial en la constitución de los elementos en los que se basa el enjuiciamiento del encausado; que fueron ordenadas más de 790.000 medidas de detención en 2009; que estas modificaciones de circunstancias de derecho y de hecho justifican una revisión de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas;

21. Considerando que con arreglo al artículo 7 de la Declaración de 1789: «Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, salvo en los casos determinados por la ley y en la forma determinada por ella. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; con todo, cualquier ciudadano que sea requerido o aprehendido en virtud de la ley debe obedecer de inmediato, y es culpable si opone resistencia»; que de conformidad con su artículo 9: «Todo hombre se presume inocente hasta que haya sido declarado culpable; si se juzga indispensable su arresto, cualquier rigor que no sea sumamente necesario para asegurar su persona, debe ser severamente reprimido por la ley»; que su artículo 16 dispone: «Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución»;

22. Considerando que en virtud del artículo 34 de la Constitución, la ley establece las reglas relativas al procedimiento penal; que con arreglo a su artículo 66: «Nadie podrá ser detenido arbitrariamente. – La autoridad judicial, garante de la libertad individual, asegurará el respeto de este principio en la forma prevista por la ley»;

23. Considerando que el propio legislador, en virtud del artículo 34 de la Constitución tiene la obligación de establecer el ámbito de aplicación de la ley penal; que, por tratarse del procedimiento penal, se impone especialmente esta exigencia para evitar un rigor no necesario en la búsqueda de los autores de las infracciones;

24. Considerando, además, que corresponde al legislador garantizar la conciliación entre, por una parte, la prevención de las vulneraciones del orden público y la búsqueda de los autores de infracciones, ambas necesarias para la salvaguarda de derechos y principios de valor constitucional, y, por otra parte, el ejercicio de las libertades constitucionalmente garantizadas; que entre ellas figuran el respeto de los derechos de defensa, que se desprende del artículo 16 de la Declaración de 1789, y la libertad individual que el artículo 66 de la Constitución coloca bajo la protección de la autoridad judicial;

25. Considerando que en sí mismas, las evoluciones anteriormente referidas no incumplen ninguna exigencia constitucional; que la detención sigue siendo una medida de coacción necesaria para ciertas operaciones de la policía judicial; que, sin embargo, estas evoluciones deben acompañarse de las garantías apropiadas que encuadran el recurso a la detención, así como su desarrollo y que aseguran la protección de los derechos de defensa;

26. Considerando que la autoridad judicial se compone a la vez de jueces y de fiscales; que la intervención de un juez se requiere para la prolongación de la detención más allá de cuarenta y ocho horas; que antes del fin de este periodo, el desarrollo de la detención está bajo el control del fiscal, el cual puede decidir, en su caso, su prolongación veinticuatro horas más; que se desprende de los artículos 63 y 77 del Código de Enjuiciamiento Penal que el fiscal es informado desde del principio de la detención; que puede ordenar en cualquier momento que se presente ante él el detenido o bien la puesta en libertad del mismo; que le corresponde valorar si el mantenimiento de la detención y, en su caso, la prolongación de esta medida son necesarias para la investigación y proporcionales a la gravedad de los actos de los que se sospecha haber sido cometidos por la persona objeto de la detención; que, por consiguiente, debe desestimarse la alegación resultante del incumplimiento del artículo 66 de la Constitución;

27. Considerando, no obstante, por una parte, que en virtud de los artículos 63 y 77 del Código de Enjuiciamiento Penal, cualquier persona sospechosa de haber cometido una infracción puede ser detenida por un oficial de la policía judicial durante veinticuatro horas independientemente de la gravedad de los actos que motiven tal medida; que cualquier detención puede ser objeto de una prolongación de veinticuatro horas sin que dicha facultad se reserve a infracciones que presentan cierta gravedad;

28. Considerando, por otra parte, que las disposiciones combinadas de los artículos 62 y 63 del mismo código autorizan el interrogatorio de un detenido; que su artículo 63-4 no permite a la persona detenida interrogada de esta forma, pese a ser retenida contra su voluntad, beneficiarse de la asistencia efectiva de un abogado; que se impone de forma general una restricción tal de los derechos de defensa, sin considerar circunstancias particulares susceptibles de justificarla, para juntar o conservar las

pruebas o garantizar la protección de las personas; que, por lo demás, la persona detenida no recibe la notificación de su derecho a guardar silencio;

29. Considerando que, de esta forma, los artículos 62, 63, 63-1, 63-4, párrafos 1 a 6, y 77 del Código de Enjuiciamiento Penal no instituyen las garantías apropiadas para el uso que se hace de la detención habida cuenta de las evoluciones precedentemente recordadas; que de este modo, la conciliación entre, por una parte, la prevención de los atentados contra el orden público y la búsqueda de los autores de infracciones y, por otra, el ejercicio de las libertades constitucionalmente garantizadas no puede ser vista como equilibrada; que, por ende, estas disposiciones vulneran los artículos 9 y 16 de la Declaración de 1789 y deben declararse contrarios a la Constitución;

Sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad:

30. Considerando, por una parte, que el Consejo Constitucional no dispone de un poder general de valoración del mismo tipo que el del Parlamento; que no le corresponde indicar las modificaciones de las reglas procesales penales que deben ser elegidas para subsanar la inconstitucionalidad constatada; que, por otra parte, si bien, en principio, una declaración de inconstitucionalidad debe beneficiar a la parte que presentó la cuestión prioritaria de constitucionalidad, la derogación inmediata de las disposiciones impugnadas incumpliría los objetivos de prevención de los atentados contra el orden público y búsqueda de los autores de infracciones y traería consigo consecuencias claramente excesivas; que ha lugar, por ello, a aplazar hasta el 1 de julio de 2011 la fecha de esta derogación a fin de que el legislador pueda subsanar esta inconstitucionalidad; que las medidas tomadas antes de esta fecha en cumplimiento de las disposiciones declaradas contrarias a la Constitución no pueden ser impugnadas fundamentándose en esta inconstitucionalidad.

1.3 Competencias específicas

1.3.1 DICTAMEN REQUERIDO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN (PODERES EXCEPCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA)

10. SENTENCIA N.º 61-1 AR16 DE 23 DE ABRIL DE 1961

Dictamen de 23 de abril de 1961 (suma de las condiciones exigidas por la Constitución para la aplicación de su artículo 16)

Condiciones cumplidas

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1961/611AR16.htm>

El Consejo Constitucional considera que las condiciones requeridas por la Constitución para la aplicación del artículo 16 de la Constitución que rige los poderes excepcionales del Presidente

de la República se cumplen en la fecha de su dictamen, debido a los acontecimientos en Argelia. Es un dictamen consultivo y no una sentencia vinculante para todos los poderes públicos.

Cabe recordar que el 21 de abril de 1961 se produjo un intento de golpe de estado en Argel, bajo el liderazgo de cuatro generales apoyados por soldados profesionales del ejército francés en Argelia. Es indudablemente una acción política en reacción a la orientación elegida por el Presidente de la República, Charles De Gaulle, quien después del referéndum de autodeterminación del 8 de enero de 1961 había comenzado negociaciones que los generales consideraron como un abandono de la Argelia francesa.

La entrada en vigor del artículo 16 permitió al Presidente de la República extender el estado de emergencia sin debate parlamentario, elevar la duración de la detención policial a quince días, extender la práctica de la detención administrativa a los partidarios de Argelia francesa y para crear una jurisdicción especial y un procedimiento para juzgar a los soldados involucrados. Si bien el golpe de estado de Argel terminó el 26 de abril, los poderes excepcionales del artículo 16 se extendieron hasta el 29 de septiembre.

La decisión de recurrir al artículo 16 y los actos legislativos adoptados por el Presidente durante su implementación no pueden estar sujetos a ninguna revisión judicial. La decisión de aplicar el artículo 16 corresponde únicamente al Presidente de la República. Los procedimientos que lo rodean son puramente consultivos. Desde entonces, la revisión constitucional del 23 de julio de 2008 agregó un párrafo otorgando al Consejo Constitucional, a solicitud de los Presidentes de las Cámaras, o de 60 diputados o senadores, la posibilidad de examinar, una vez transcurridos 30 días de ejercicio de los poderes excepcionales, si las condiciones que dieron lugar a su implementación aún se cumplen. Procederá de pleno derecho a este examen y se pronunciará en las mismas condiciones al término de sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales.

El Consejo Constitucional,

Visto el artículo 16 de la Constitución;

Vistos los artículos 52, 53 y 54 de la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica del Consejo Constitucional;

Vista la carta de 22 de abril de 1961 por la que el Presidente de la República consulta al Consejo Constitucional acerca de la eventual aplicación del artículo 16 de la Constitución;

1. Considerando que en Argelia, los oficiales generales sin mando y, después de ellos, ciertos elementos militares se rebelaron abiertamente contra los poderes públicos constitucionales cuya autoridad usurpan; sin tener en cuenta la soberanía nacional y la legalidad republicana, promulgan medidas bajo la jurisdicción exclusiva del Parlamento y el Gobierno; que pusieron fuera del estado para cumplir sus funciones y privaron de su libertad a las más altas autoridades civiles y militares de los depositarios de Argelia de los poderes que les fue delegado por el gobierno de la República con el fin de garantizar la salvaguarda de intereses nacionales, así como un miembro del propio gobierno; que su objetivo declarado es tomar el poder en todo el país;

2. Considerando que, como resultado de estos actos de subversión, por un lado, las instituciones de la República están amenazadas de manera grave e inmediata, por otro lado, los poderes públicos constitucionales no pueden funcionar de manera regular,

Es de la opinión:

Que se cumplen las condiciones requeridas por la Constitución para la aplicación de su artículo 16.

1.3.2 JUEZ GARANTE DE LA REGULARIDAD DE LAS ELECCIONES NACIONALES Y DE LOS REFERÉNDUMS

11. SENTENCIA n.º 73-686/687 AN DE 5 DE JULIO DE 1973

A. N., Landes (1ère circ.)

Anulación

https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1973/73686_687AN.htm

El Consejo Constitucional acepta controlar la elegibilidad de los candidatos, titulares y suplentes, para una elección en el ámbito de su competencia como juez de la regularidad de las elecciones. La inelegibilidad del sustituto conlleva la nulidad de la elección del titular.

2. Considerando que en virtud del artículo LO 133 del Código Electoral: «No podrán ser electos en ninguna circunscripción comprendida en el ámbito en que hayan ejercido sus funciones por menos de seis meses... 13 °. Directores de órganos de seguridad social regionales y locales bajo el control del Tribunal de Cuentas «y, en virtud del artículo LO 155 del mismo Código que lo sustituya, deberá, en la fecha de presentación de las solicitudes, cumplir las condiciones de elegibilidad exigidas a los candidatos;

3. Considerando que, para solicitar la nulidad de la elección del señor Mirtin, los recurrentes alegan que durante el período de seis meses anteriores a la elección, su sustituto, el señor Dumoulin, ejerció las funciones de consejero del fondo de asignaciones familiares de las Landas y director del sindicato de cobro de asignaciones familiares y de seguridad social de este departamento; que, contrariamente a lo que sostiene el señor Mirtin, este motivo fue invocado, en sus dos ramas, dentro del plazo de recurso previsto por el artículo LO 180 del Código Electoral y que, además, en lo que respecta a medios de orden público, dicha denuncia podría plantearse en cualquier fase del procedimiento;

4. Considerando que las cajas de asignaciones familiares y las cajas de recaudación se encuentran entre los órganos locales del sistema general de seguridad social enumerados por el artículo 1 de la ordenanza n.º 67-706 de 21 de agosto de 1967 ratificada por la ley n.º 68-697 de 31 de julio de 1968 y ambos están sujetos al control del Tribunal de Cuentas por los artículos 1 y 7 de la ley n.º 67-483 de 22 de

junio de 1967; que así las funciones de consejero de uno u otro de estos dos órganos impiden que quien las ejerció durante el plazo previsto por el citado artículo LO 133 pueda postularse a una elección legislativa en una circunscripción incluida dentro de la competencia de estos órganos;

5. Considerando que ha quedado acreditado que el señor Dumoulin fue, durante el período de seis meses anterior a las elecciones, titular del cargo de director de la caja de asignaciones familiares del sindicato de recuperación de las Landas; que por deliberaciones de la junta directiva del fondo de asignaciones familiares, de fecha 30 de octubre de 1972, y de la junta directiva del sindicato recuperador, de fecha 10 de noviembre de 1972, se le autorizó a realizar su misión bajo la autoridad técnica de la agencia central de organizaciones de seguridad social, en las condiciones previstas en los artículos 11 y 12 del convenio colectivo nacional de trabajo para agentes de dirección y contables de las organizaciones de seguridad social, en fecha 25 de junio de 1968; que en virtud de este artículo 12, «los períodos durante los cuales un agente de gestión o un contable desempeña una misión se consideran horas normales de trabajo. El interesado continúa percibiendo durante estos períodos la totalidad de su salario menos la retribución percibida por el encargo desarrollado»; que de la instrucción se desprende que el Sr. Dumoulin cumplió con la misión encomendada en el departamento de las Landas, que se pretendía contribuir a nivel nacional a mejorar la recaudación de contribuciones y que durante esta misión, el interesado continuó recibiendo de la caja de asignaciones familiares y del sindicato de recuperación la totalidad de su remuneración;

6. Considerando que si para la valoración de las condiciones en las que un candidato ingresa al caso de inelegibilidad previsto en el artículo LO 133-13.º del Código Electoral, es necesario fundamentarse en la situación fáctica en la que se encontraba el candidato durante los seis meses anteriores a la elección, y si, como resultado, habiendo conservado un agente el título de director de organismos locales de seguridad social y estando en situación estatutaria que lo haya llevado a cesar de forma duradera cualquier función relacionada con su cargo, podrá, mediante aplicación del artículo LO 133-13.º, ser considerado cesante en el ejercicio de sus funciones, no siendo éste el caso de un director de un organismo de seguridad social autorizado para realizar un encargo en las condiciones analizadas anteriormente; que, sin que sea necesario examinar si, con anterioridad a las dos deliberaciones mencionadas del consejo de administración de la caja de asignaciones familiares y del sindicato recuperador y, en una fecha anterior al plazo previsto en el primer párrafo del artículo LO 133, el señor Dumoulin ya había comenzado a cumplir su misión luego de haber recibido la autorización de una autoridad calificada, este director del organismo de seguridad social quedó impactado por la inelegibilidad decretada por el párrafo 13.º de dicho artículo;

7. Considerando que en virtud del artículo LO 189 del Código Electoral «sujeto a un caso de inelegibilidad del titular o del sustituto que surgiría posteriormente, el Consejo Constitucional decide sobre la regularidad de la elección tanto del

titular como un reemplazo»; que es necesario, por la inelegibilidad del Sr. Dumoulin, anular la elección del Sr. Mirtin;

12. SENTENCIA N.º 81-1 ELEC DE 11 DE JUNIO DE 1981

Sentencia de 11 de junio de 1981 a instancia del señor François Delmas
Rechazo

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1981/811ELEC.htm>

El Consejo Constitucional, en su función de juez electoral, acepta controlar la legalidad de actos preparatorios de las elecciones legislativas. Se trata de un giro respecto de su restrictiva jurisprudencia inicial.

Al hacerlo, se ajusta al Consejo de Estado, que tiene, como juez supremo en materia administrativa, competencias jurisdiccionales sobre el mismo tipo de actos.

1. Considerando que la solicitud presentada por el señor François Delmas persigue la nulidad de lo dispuesto en el decreto n.º 81-627 de 22 de mayo de 1981 por el que se convocan los colegios electorales para la elección de diputados a la Asamblea Nacional y se fija el procedimiento operativos electorales y decretos n.º 81-628 y 81-629 de la misma fecha relativos al mismo tema, el primero para el territorio de Nueva Caledonia y dependencias, el segundo para los territorios de la Polinesia Francesa y las Islas Wallis y Futuna; que en sustento de estas conclusiones, el autor de la solicitud referente a una resolución de 3 de junio de 1981 mediante la cual el Consejo de Estado resolviendo el litigio se declaró incompetente para conocer de las solicitudes dirigidas contra dichos decretos por razón de que únicamente le corresponde al Consejo Constitucional, juez de elección de diputados a la Asamblea Nacional, evaluar la legalidad de los actos que son preliminares a los operativos electorales, alega que las disposiciones de los decretos impugnados son contrarias las disposiciones legislativas del código electoral, en particular en lo que respecta a la duración mínima de la campaña electoral, el principio de simultaneidad de las actuaciones electorales, la igualdad de derechos de ciudadanos y electores;

2. Considerando que el artículo 59 de la Constitución dispone que: «El Consejo Constitucional dictamina, en caso de controversia, la regularidad de la elección de diputados y senadores»;

3. Considerando que la misión así encomendada al Consejo Constitucional se suele ejercer, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 a 45 de la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 sobre la ley orgánica del Consejo Constitucional, examinando las controversias planteadas contra los resultados obtenidos en las distintas circunscripciones;

4. Considerando, no obstante, que las denuncias alegadas por François Delmas ponen en tela de juicio las condiciones de aplicación del artículo 12 de la Constitución y, en este sentido, la regularidad de todas las actuaciones electorales tal como están planificadas y organizadas por los decretos del 22 de mayo de 1981 y no el de

actuaciones electorales en una u otra circunscripción; que, por tanto, es necesario que, para el cumplimiento de la misión que le confía el artículo 59 de la Constitución, el Consejo Constitucional decida antes de la primera votación;

13. SENTENCIA N.º 2000-21 REF DE 25 DE JULIO DE 2000

Sentencia de 25 de julio de 2000 sobre un recurso presentado por Stéphane Hauchemaille
Rechazo

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/200021REF.htm>

El Consejo Constitucional se declara competente para controlar la legalidad del decreto del Presidente de la República decidiendo someter un texto a referéndum.

Sin embargo, esta competencia, que lleva al Consejo a pronunciarse antes de la proclamación de los resultados de la votación, se ejerce de manera excepcional, en virtud de la misión general de controlar la regularidad de las operaciones del referéndum que le confiere el artículo 60 de la Constitución. Se limita en condiciones estrictas en cuanto a los hechos y las consecuencias de una posible inadmisibilidad.

[Stéphane Hauchemaille presentó el 18 de julio de 2000 ante el Consejo Constitucional un requerimiento contra el decreto n.º 2000-655 de 12 de julio de 2000, decidiendo someter a referéndum un proyecto de revisión de la Constitución, así como contra los decretos que establecen la organización de las elecciones.]

1. Considerando que el demandante solicita al Consejo Constitucional la anulación de los tres decretos antes mencionados; que el decreto n.º 2000-655 de 12 de julio de 2000 debería haber incluido el refrendo del Ministro de Justicia y del Ministro encargado de las relaciones con el Parlamento; que el decreto n.º 2000-666 de 18 de julio de 2000 debe ser derogado en consecuencia sin refrendo del Ministro de Justicia ni del Ministro de Asuntos Exteriores; y que en consecuencia el decreto n.º 2000-667 de 18 de julio de 2000 sea derogado como consecuencia de la anulación de los dos anteriores;

2. Considerando que en virtud del artículo 46 de la citada ordenanza de 7 de noviembre de 1958 sobre la ley orgánica del Consejo Constitucional: «El Gobierno consulta al Consejo Constitucional sobre la organización de las operaciones del referéndum. Será informado sin demora de cualquier medida tomada a este respecto»; que según el artículo 49: «El Consejo Constitucional garantizará directamente la vigilancia del censo general»; que finalmente, el artículo 50 de la misma ordenanza dispone que: «El Consejo examinará y se pronunciará definitivamente sobre todas las reclamaciones. En los casos en que el Consejo Constitucional constatare la existencia de irregularidades en el desarrollo de las operaciones, le corresponderá apreciar si, con respecto a la naturaleza y a la gravedad de estas irregularidades, procede bien mantener dichas operaciones, bien pronunciar su anulación total o parcial»;

3. Considerando que del artículo 46 de la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 sobre la ley orgánica del Consejo Constitucional se desprende que las atribuciones del Consejo Constitucional tienen carácter consultivo en la organización de las operaciones del referéndum; que por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de dicha ordenanza, la función del Consejo tiene carácter jurisdiccional cuando resuelve sobre denuncias relativas al desarrollo de estas operaciones;

4. Considerando que los decretos impugnados han sido previamente sometidos a la consulta requerida por el artículo 46 de la ordenanza que establece la ley orgánica de 7 de noviembre de 1958; que, por tanto, un elector está en principio legitimado para requerir que el Consejo Constitucional se pronuncie sobre la regularidad de estos actos únicamente en las condiciones definidas por el artículo 50 de la ordenanza sobre la ley orgánica de 7 de noviembre de 1958, especificado y complementado por el reglamento antes mencionado;

5. Considerando, no obstante, que en virtud de la misión general de velar por la regularidad de las operaciones del referéndum que le confiere el artículo 60 de la Constitución, corresponde al Consejo Constitucional pronunciarse sobre las solicitudes que pongan en tela de juicio la regularidad de operaciones futuras en los casos en que la inadmisibilidad que se opondría a estas solicitudes podría comprometer gravemente la eficacia de su control de las operaciones del referéndum, viciar el desarrollo general de la votación o socavar el funcionamiento normal de los poderes públicos;

6. Considerando que en el presente caso se cumplen las condiciones que excepcionalmente permiten al Consejo Constitucional pronunciarse antes de la proclamación de los resultados de las votaciones, por la naturaleza de los actos impugnados y las denuncias invocadas;

7. Considerando que en virtud del artículo 19 de la Constitución «Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8 (apartado 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los ministros responsables»;

8. Considerando, en primer lugar, en relación con el decreto n.º 2000-655 de 12 de julio de 2000, que los miembros del Gobierno cuya falta de refrendo se critica no tienen la calidad de «ministros responsables» en el sentido del artículo 19 de la Constitución, ya que no es su principal responsabilidad elaborar y aplicar el correspondiente decreto del Presidente de la República;

9. Considerando, en segundo lugar, en relación con el decreto n.º 2000-666 de 18 de julio de 2000 modificado, que se carece de la denuncia basada en la falta de refrendo del Ministro de Justicia y del Ministro de Asuntos Exteriores;

10. Considerando, finalmente, que el decreto n.º 2000-667 de 18 de julio de 2000 sólo es impugnado por los defectos que, según el demandante, provienen de los dos decretos precedentes;

11. Considerando que de lo anterior se desprende que deben desestimarse las conclusiones del Sr. Hauchemaille;

14. SENTENCIA N.º 2011-4538 SEN DE 12 DE ENERO DE 2012

Senado, Loiret

Rechazo-Conformidad [QPC]

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/20114538SEN.htm>

El Consejo Constitucional acepta que, en el contencioso electoral, los demandantes puedan plantear cuestiones prioritarias de constitucionalidad.

[Grégory Bubenheimer presentó el 29 de septiembre de 2011 al Consejo Constitucional una solicitud de anulación de las actuaciones electorales que se llevaron a cabo el 25 de septiembre de 2011 en la circunscripción de Loiret para el nombramiento de tres senadores. Mediante escrito separado presentado el mismo día, plantea una cuestión prioritaria de constitucionalidad, relacionada con el cumplimiento del artículo L. 289 del Código Electoral con los derechos y libertades garantizados por la Constitución.]

En cuanto a la cuestión prioritaria de constitucionalidad:

3. Teniendo en cuenta que en virtud del artículo L. 289 del Código Electoral: «En los municipios a que se refieren los capítulos III y IV del título IV del libro I de este código, la elección de los delegados y suplentes se lleva a cabo en la misma lista según el sistema de representación proporcional con aplicación de la regla del promedio más alto, con listas cerradas y sin voto preferente. Las listas pueden incluir un número de nombres menor que el número de delegados y asientos suplentes que deben cubrirse.

«Cada concejal o grupo de concejales municipales puede presentar una lista de candidatos para las funciones de delegados y suplentes.

«El orden de los sustitutos resulta de su orden de presentación.»

«En caso de rechazo o impedimento de un delegado, es el sustituto de la misma lista que viene inmediatamente después del último delegado electo de la lista el que pueda reemplazarlo.

«Si un concejal no puede asistir a la sesión en la que se elijan delegados y suplentes podrá otorgar a otro concejal municipal de su elección una representación por escrito para votar en su nombre. Un mismo concejal puede ser portador de un único poder siempre revocable»;

4. Considerando que el señor Bubenheimer sostiene que al proveer, en los municipios de más de 3.500 habitantes, el uso del método de representación proporcional con aplicación de la regla del promedio más alto y no de la regla del más fuerte, se impide que todos los grupos políticos minoritarios de un consejo municipal estén representados en el colegio de electores senatoriales y, por tanto, se incumpla el principio de pluralismo de las corrientes de ideas y opiniones del artículo 4 de la Constitución;

5. Considerando, sin embargo, que no se desprende de lo dispuesto en este artículo ni de ningún principio constitucional que todos los grupos políticos representados en un concejo municipal deban tener delegados al término del nombramiento de los electores senatoriales; que la elección de un método de designación de estos delegados, en los municipios de más de 3.500 habitantes, según el sistema de representación proporcional, tiene el efecto preciso de asegurar una representación más amplia de los grupos minoritarios en los consejos municipales; que al optar por la aplicación de la regla del promedio más alto, el legislador respetó el principio de pluralismo de las corrientes de ideas y opiniones; que el artículo L. 289 del Código Electoral no es contrario a ningún otro derecho o libertad garantizado por la Constitución; que, en consecuencia, debe declararse conforme con la Constitución;

Respecto de los antecedentes:

6. Considerando que el señor Bubenheimer no discute que la designación de los delegados del consejo municipal de Beaugency se hizo de acuerdo con las reglas establecidas por el Código Electoral; que de lo anterior se desprende que debe desestimarse su solicitud,

2. LA CONCEPCIÓN DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POR EL CONSEJO CONSTITUCIONAL

2.1 Transferencia de competencias y soberanía

15. SENTENCIA N.º 92-308 DC DE 9 DE ABRIL DE 1992

Tratado sobre la Unión Europea

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308DC.htm>

La competencia del Consejo Constitucional para controlar, previa solicitud, la constitucionalidad de un tratado antes de su ratificación deriva del artículo 54 de la Constitución.

Un compromiso internacional es contrario a la Constitución si contiene una cláusula contraria a la Constitución o si vulnera las «condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía nacional»: el Consejo, por tanto, controla el ámbito, el alcance y los procedimientos para ejercer la transferencia. Si es así, la ratificación no es posible tal como está. Sólo lo será si se reforma la Constitución a tal efecto, prueba de la supremacía de la Constitución francesa sobre cualquier otra fuente de derecho. Respecto del texto en sí del Tratado de la Unión Europea de 1992, el Consejo Constitucional consideró que tres series de estipulaciones eran contrarias al ejercicio del principio constitucional de soberanía nacional. Estas incompatibilidades fueron subsanadas mediante la revisión constitucional de 25 de junio de 1992 que permitió la ratificación del tratado.

El Consejo Constitucional fue requerido, el 11 de marzo de 1992, por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 54 de la Constitución, en relación con la cuestión de si, dados los compromisos asumidos por Francia y las condiciones de su ingreso en vigor, la autorización para ratificar el Tratado de la Unión Europea firmada en Maastricht el 7 de febrero de 1992 debe ir precedida por una revisión de la Constitución;

Sobre el hecho de que el Tratado de la Unión Europea modifica los compromisos internacionales anteriores:

5. Considerando que el requerimiento solicita que el Consejo Constitucional se pronuncie «a la luz de los compromisos asumidos por Francia»;

6. Considerando que los Títulos II, III y IV del Tratado de la Unión Europea modifican compromisos internacionales previamente contraídos por Francia e incorporados en su ordenamiento jurídico mediante el efecto combinado de leyes que han autorizado su ratificación y han sido publicadas en el Diario Oficial de la República Francesa o en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de conformidad con el artículo 3 del Decreto No. 53-192 de 14 de marzo de 1953, modificado;

7. Considerando que el decimocuarto párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946, al que se refiere el Preámbulo de la Constitución de 1958, declara que la República Francesa «cumple con las normas del derecho público internacional»; que entre ellas se encuentra la regla *Pacta sunt servanda* que implica que cualquier tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe; que el artículo 55 de la Constitución de 1958 dispone, además, que «Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.»;

8. Considerando que le corresponde al Consejo Constitucional, conocer, en el procedimiento instituido por el artículo 54 de la Constitución, de un tratado que modifique o complemente uno o más compromisos internacionales ya introducidos en el ordenamiento jurídico interno de determinar el alcance del tratado sometido a su examen a la luz de los compromisos internacionales que el tratado pretende modificar o complementar;

Sobre las normas de referencia del control establecidas por el artículo 54 de la Constitución:

13. Considerando que de estos textos de valor constitucional [la Constitución de 1958, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Preámbulo de la Constitución de 1946] que el respeto a la soberanía nacional no impide, sobre la base de las disposiciones antes mencionadas del Preámbulo de la Constitución de 1946 que Francia pueda concluir, sujetos a reciprocidad, compromisos internacionales con miras a participar en la creación o desarrollo de una organización internacional permanente, dotada de personalidad jurídica e investida con poderes de decisión a través de la transferencia de poderes otorgados por los estados miembros;

14. Considerando, no obstante, que en el caso de que los compromisos internacionales asumidos al efecto contengan una cláusula contraria a la Constitución o infrinjan las condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía nacional, la autorización para ratificarlos requiere una reforma constitucional;

15. Considerando que a la luz de estos principios corresponde al Consejo Constitucional examinar el Tratado de la Unión Europea;

Sobre la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos:

17. Considerando que en virtud del artículo F, párrafo 2 del Tratado de la Unión Europea: «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario»; que su respeto está garantizado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en particular tras las acciones emprendidas por iniciativa de particulares;

18. Considerando que lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo F, combinado con la intervención de los tribunales nacionales que resuelvan en el marco de sus respectivas competencias, pueden garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos; que al respecto, el compromiso internacional sometido al Consejo Constitucional no vulnera las normas y principios de valor constitucional;

Sobre el establecimiento de una ciudadanía de la Unión:

En cuanto al reconocimiento del derecho a votar y a presentarse como candidato en las elecciones municipales:

21. Considerando que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 8 B añadido al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»; se prevé el ejercicio de este derecho con sujeción a las modalidades que adopte el Consejo, formado por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; que el apartado 1 del artículo 8 B estipula *in fine* que «estas disposiciones podrán prever disposiciones excepcionales cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro»;

24. Considerando que el artículo 3 de la Constitución establece en su primer párrafo que «La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum»; que el mismo artículo dispone, en su tercer párrafo, que «el sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto»; que se especifica en el párrafo cuarto del artículo 3 que «Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos»;

25. Considerando que en virtud del artículo 24 de la Constitución, el Senado, que es elegido por sufragio indirecto, «asume la representación de las colectividades territoriales de la República»; que en virtud del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución «las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y los territorios de

ultramar»; que según el segundo párrafo del mismo artículo, «En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias»;

26. Considerando que de estas disposiciones se desprende que el órgano deliberante de una entidad territorial de la República sólo puede resultar de una elección por sufragio universal; que el Senado debe, en la medida en que asegure la representación de las colectividades territoriales de la República, ser elegido por un órgano electoral que sea en sí mismo emanación de estas comunidades; de ello se deduce que la designación de concejales municipales repercute en la elección de senadores; que en su calidad de asamblea parlamentaria, el Senado participa en el ejercicio de la soberanía nacional; que, en consecuencia, el cuarto párrafo del artículo 3 de la Constitución implica que sólo los «franceses» tienen derecho al voto y a presentarse como candidatos en las elecciones que se realicen para la designación del órgano deliberante de una colectividad territorial de la República y, en particular, la de los concejales o miembros del Consejo de París;

27. Considerando que, en su forma actual, el apartado 1 del artículo 8 B, añadido al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por el artículo G del compromiso internacional presentado al Consejo Constitucional, es contrario a la Constitución;

Sobre el establecimiento de una política monetaria y política de cambios únicas:

43. Considerando que de las disposiciones aplicables desde el inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria se desprende que la consecución de tal objetivo dará lugar a la aplicación de una política monetaria y una política de tipos de cambio unificadas de tal modo que un Estado miembro se vea privado de sus propias competencias en un ámbito en el que se cuestionen las condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía nacional;

44. Considerando que, en su forma actual, las disposiciones de la Constitución impiden que Francia se adhiera a la Unión Económica y Monetaria instituida por el Tratado;

45. Considerando que, por estos motivos, son contrarios a la Constitución:

– el artículo B del Tratado de la Unión Europea en la medida en que prevé el establecimiento de una unión económica y monetaria que eventualmente comprenda una moneda única;

– artículo G del Tratado antes mencionado, en la medida en que su objeto sea insertar en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el artículo 3A, apartado 2, el artículo 105, apartado 2, el artículo 105 A, artículo 107, artículo 109, artículo 109 G, párrafo 2, artículo 109 L, párrafo 4;

– las demás disposiciones de los Capítulos II, III y IV del Título VI añadidas al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como las de los Protocolos n.ºs 3 y 10, en la medida en que sean inseparables de los artículos antes mencionados;

Sobre las medidas relativas a la entrada y movimiento de personas:

46. Considerando que, en la redacción resultante del artículo G del Tratado de la Unión Europea, el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea incluye, en las condiciones y según los tipos previstos por dicho Tratado: «d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior de conformidad con el artículo 100 C»;

47. Considerando que, de conformidad con el apartado 1 del artículo 100 C, «el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determinará los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros»; Considerando que en el apartado 2 del mismo artículo se establece que «no obstante, si se diera una situación de emergencia en un tercer país, que supusiera un riesgo de súbita afluencia de nacionales de dicho país a la Comunidad, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, establecer, durante un período que no supere los seis meses, el requisito de visado para los nacionales de dicho país»; que se precisa que esta obligación podrá ampliarse con arreglo al procedimiento definido en el apartado 1;

48. Considerando que el apartado 3 del artículo 100 C establece que a partir del 1 de enero de 1996 el Consejo deberá pronunciarse «por mayoría cualificada sobre las decisiones a que se refiere el apartado 1. El Consejo deberá adoptar, antes de dicha fecha, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las medidas relativas a un modelo uniforme de visado; que el apartado 4 del artículo 100 C prescribe que, «en los ámbitos contemplados en el presente artículo, la Comisión procederá a tramitar toda petición formulada por un Estado miembro en el sentido de que aquélla presente una propuesta al Consejo»; que según el apartado 5, «El presente artículo no afectará al ejercicio de las responsabilidades que competen a los Estados miembros para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior»;

49. Considerando que los compromisos internacionales asumidos por las autoridades de la República Francesa no pueden afectar al ejercicio por parte del Estado de competencias que se correspondan con las condiciones esenciales de su soberanía; que las disposiciones del artículo 100 C relativas a la determinación de terceros países cuyos nacionales deben estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros no son contrarias a este requisito, siempre que se refieran al período anterior al 1 de enero de 1996; que, de hecho, la política común de visados con respecto a terceros países la decide el Consejo de Ministros por unanimidad, con sujeción únicamente a medidas de salvaguardia motivadas por la urgencia y de efectos temporales; que por otra parte, el abandono de la regla de la unanimidad a partir del 1 de enero de 1996, prevista en el apartado 3 del artículo 100 C, podría conducir, a pesar de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del mismo artículo, a que se vean afectadas las condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía nacional;

50. Considerando que de ahí se desprende que, en su forma actual, el apartado 3 del artículo 100 C añadido al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por el artículo G del Tratado de la Unión Europea es contrario a la Constitución;

52. Considerando que, por las razones expuestas, la autorización para ratificar el Tratado de la Unión Europea por ley requiere una reforma constitucional;

2.2 Especificidad de la relación entre el derecho de la Unión Europea y la Constitución francesa

16. SENTENCIA N.º 2004-496 DC DE 10 DE JUNIO DE 2004

Ley de confianza en la economía digital

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004496DC.htm>

El Consejo Constitucional, tras recordar el principio de supremacía de la Constitución francesa sobre todas las demás fuentes del derecho en la sentencia de Maastricht, aclara la especificidad de la relación entre la Constitución y el derecho de la Unión Europea.

– *La transposición de una directiva europea al derecho interno es el resultado de una exigencia constitucional y el Consejo Constitucional debe garantizar que se respete esta obligación (aplicación del derecho de la UE).*

– *La transposición de una directiva al derecho interno no puede ir en contra de una disposición expresa de la Constitución (supremacía de ciertas disposiciones de la Constitución)*

– *Corresponde al juez de la UE controlar el cumplimiento por una directiva europea tanto de las competencias definidas por los tratados como de los derechos fundamentales garantizados por el Tratado de la UE (reserva de competencia del juez europeo)*

En consecuencia, si una disposición legislativa pretende transponer una directiva precisa e incondicional y se limita a extraer las consecuencias necesarias, el Consejo Constitucional no puede revisar la constitucionalidad de la ley, salvo en los casos expresamente previstos en la Constitución.

[El 18 de mayo de 2004 60 diputados y 60 senadores presentaron recurso ante el Consejo Constitucional, en base al artículo 61 de la Constitución en relación con la Ley de confianza en la economía digital.]

1. Considerando que los autores de las dos remisiones remiten la ley de confianza en la economía digital al Consejo Constitucional; que impugnan, en particular, la conformidad con la Constitución de sus artículos 1 y 6 en cuanto se refieren a la definición de correo electrónico, a la responsabilidad de los «servidores web», así como al régimen del derecho de respuesta y de la prescripción aplicable a la comunicación *online* al público;

Sobre la responsabilidad de los prestadores del servicio:

5. Considerando que el inciso 2 del I del artículo 6 de dicha ley dispone que: «Las personas físicas o jurídicas que presten servicio, incluso gratuitamente, para ofrecer servicios públicos de comunicación en línea, para el almacenamiento de señales, documentos, imágenes, sonidos o mensajes de cualquier tipo proporcionados por los destinatarios de estos servicios no se hace responsable de las actividades o la información almacenada a solicitud de un destinatario de estos servicios si no tuvieron conocimiento efectivo de su ilicitud o de los hechos y circunstancias que dieron lugar a este carácter o si, desde el momento en que tuvieron conocimiento de los mismos, actuaron con prontitud para retirar estos datos o devolverlos o imposibilitar el acceso...»; que en los términos del inciso 3 del I del mismo artículo: «Las personas a las que se hace referencia el 2 no pueden ser consideradas penalmente responsables por la información almacenada a solicitud de un destinatario de estos servicios, si no conocían realmente la actividad o la información ilícita o si, desde el momento en que tuvo conocimiento de ella, actuaron con prontitud para retirar dicha información o imposibilitar el acceso...»;

6. Considerando que, según los demandantes, estas disposiciones están viciadas de jurisdicción negativa y son contrarias a la libertad de comunicación proclamada por el artículo 11 de la Declaración de 1789, el artículo 66 de la Constitución, los derechos de la defensa, así como el derecho a un juicio justo garantizado por el artículo 16 de la Declaración;

7. Considerando que en virtud del artículo 88-1 de la Constitución: «La República participa en la Unión Europea compuesta por Estados que han optado libremente ejercer en común algunas de sus competencias»; que, por tanto, la transposición al derecho interno de una directiva comunitaria resulta de una exigencia constitucional que no puede ser obstaculizada sino por una disposición expresamente contraria a la Constitución; que, en ausencia de tal disposición, corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales comunitarios, a los que, a través de una cuestión prejudicial, compete controlar que una directiva comunitaria cumple con las competencias definidas por los Tratados y respeta los derechos fundamentales garantizados por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea;

8. Considerando que en los términos del artículo 14 de la citada directiva de 8 de junio de 2000 para cuya transposición se aprueba la ley: «Los Estados miembros garantizarán que, cuando se preste un servicio de la sociedad de la información consistente en almacenar datos facilitados por el destinatario del servicio, el prestador de servicios no pueda ser considerado responsable de los datos almacenados a petición del destinatario, a condición de que: a) el prestador de servicios no tenga conocimiento efectivo de que la actividad o la información son ilícitas y, en lo que se refiere a una acción por daños y perjuicios, no tenga conocimiento de hechos o circunstancias por los que la actividad o la información revelen un carácter ilícito, o de que, b) en cuanto tenga conocimiento de estos puntos, el prestador de servicios actúe con prontitud para retirar los datos o hacer que el acceso a ellos sea imposible»;

9. Considerando que los puntos 2 y 3 del I del artículo 6 de la referida ley tienen el único alcance de excluir la responsabilidad civil y penal de los anfitriones en los dos supuestos que prevén; que estas disposiciones no pueden tener el efecto de comprometer la responsabilidad de un anfitrión que no haya retirado información denunciada como ilegal por un tercero si no presenta manifiestamente tal carácter o si su retiro no ha sido ordenado por un juez; que, con sujeción a esta reserva, los apartados 2 y 3 del I del artículo 6 se limitan a extraer las consecuencias necesarias de las disposiciones incondicionales y precisas del 1 del artículo 14 de la citada Directiva en la que no pertenece al Consejo Constitucional posicionarse; que, en consecuencia, las denuncias planteadas por los demandantes no pueden ser aceptadas;

17. SENTENCIA N.º 2006-540 DC DE 27 DE JULIO DE 2006

Ley relativa al derecho de autor y derechos relacionados en la sociedad de la información

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm>

El Consejo Constitucional aclara su posición sobre la relación entre el ordenamiento jurídico de la UE y la Constitución.

– *La transposición de una directiva al derecho interno no puede ir en contra de una regla o principio inherente a la identidad constitucional de Francia (supremacía de la identidad constitucional de Francia).*

– *En la medida en que no disponga de tiempo para plantear una cuestión preliminar ante el Tribunal de Justicia de la UE, el Consejo Constitucional solo puede comprobar si la ley es «manifiestamente incompatible» con la directiva objeto de transposición. A los tribunales nacionales les corresponde acudir al Tribunal de Justicia de la UE si es necesario (control limitado de la convencionalidad de la ley de transposición).*

[El 7 de julio de 2006, 60 diputados, según los términos del artículo 61 de la Constitución, presentaron un recurso ante el Consejo Constitucional para que se pronunciara sobre la ley relativa al derecho de autor y derechos relacionados en la sociedad de la información.]

Con respecto a las obligaciones específicas de una ley de transposición:

16. Considerando que la finalidad del Título I de la referida ley es la transposición de la Directiva de 22 de mayo de 2001 sobre la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información;

17. Considerando que en virtud del primer párrafo del artículo 88-1 de la Constitución: «La República participa en la Unión Europea compuesta por Estados que han optado libremente ejercer en común algunas de sus competencias»; que, por tanto, la transposición al derecho interno de una directiva comunitaria resulta de una exigencia constitucional;

18. Considerando que, por tanto, corresponde al Consejo Constitucional, en las condiciones previstas en el artículo 61 de la Constitución pronunciarse sobre una ley que tiene por objeto la transposición de una directiva comunitaria al derecho interno, controlando el cumplimiento de este requisito; que, no obstante, el control que ejerce a tal efecto está sujeto a una doble limitación;

19. Considerando, en primer lugar, que la transposición de una directiva no puede ir en contra de una norma o de un principio inherente a la identidad constitucional de Francia, excepto cuando el constituyente lo haya confirmado;

20. Considerando, en segundo lugar, que, teniendo que pronunciarse antes de la promulgación de la ley dentro del plazo previsto por el artículo 61 de la Constitución, el Consejo Constitucional no puede remitir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la cuestión preliminar prevista por el artículo 234 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea; que, por tanto, solo puede declarar el incumplimiento del artículo 88-1 de la Constitución de una disposición legislativa manifiestamente incompatible con la directiva que pretende transponer; que, en cualquier caso, corresponde a las autoridades jurisdiccionales nacionales, en su caso, remitir el asunto al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para una sentencia prejudicial;

28. Considerando, por una parte, que de estas disposiciones [artículos 2, 3, 5, 6 de la Directiva] se desprende que la Directiva de 22 de mayo de 2001, que no es contraria a ninguna norma o principio inherente a la identidad constitucional de Francia, incluye disposiciones incondicionales y precisas, en particular la número 5 de su artículo 5;

29. Considerando, en cambio, que de las disposiciones de la Directiva, aclaradas por sus propios considerandos, se desprende que, para salvaguardar la economía creativa y garantizar la armonización del comercio de bienes y servicios culturales en la Unión Europea, los Estados miembros deben garantizar que prevalezcan los derechos de los autores y titulares de derechos conexos;

30. Considerando, por tanto, que la ley de transposición francesa sería contraria a la exigencia constitucional derivada del artículo 88-1 de la Constitución si infringiera las prerrogativas que la directiva otorga a los autores o titulares de derechos conexos en materia de reproducción y comunicación al público de sus obras o interpretaciones; En tal caso, de hecho, supone una ignorancia manifiesta tanto del objetivo general perseguido por la Directiva como de sus disposiciones incondicionales;

31. Considerando, por tanto, que las medidas adoptadas por el legislador para los derechos de autor y derechos conexos, por una parte, y el objetivo de «interoperabilidad», por otra, no pueden vulnerar las prerrogativas de los autores y titulares de derechos conexos sin desconocer el requisito constitucional de transposición; que la misma consideración se aplica a las medidas de conciliación adoptadas por la ley referida entre los derechos de los autores y titulares de derechos conexos, por un lado, y el ejercicio efectivo de la excepción a la copia privada, por otro;

Sobre los artículos 1, 2 y 3:

35. Considerando que las disposiciones objeto de recurso se limitan a extraer las consecuencias necesarias de estas disposiciones incondicionales y precisas sobre las que no corresponde pronunciarse al Consejo Constitucional; que, en consecuencia, la denuncia planteada por los demandantes no pueden ser aceptada.

Sobre los artículos 13 y 14:

40. Considerando que la referencia que hace el artículo 13 al respeto del «derecho de autor» debe entenderse, teniendo en cuenta el contexto en el que se enmarca, como también referido al respeto de los derechos relacionados con el derecho de autor; con esta reserva, el artículo 13 no es manifiestamente incompatible con la directiva de 22 de mayo de 2001 antes mencionada;

41. Considerando que el artículo 14 especifica que la denominada Autoridad Reguladora de Medidas Técnicas tiene la función de garantizar la «interoperabilidad» de los sistemas y servicios existentes «respetando los derechos de las partes»; que esta disposición debe entenderse aplicable tanto a los titulares de los derechos de autor o derechos conexos que recurran a medidas tecnológicas de protección, como a los titulares de derechos sobre las propias medidas técnicas de protección; que, en ausencia de su consentimiento para la comunicación de información esencial para la «interoperabilidad», esta comunicación debe implicar su compensación; que, en caso contrario, no se respetarían las disposiciones del artículo 17 de la Declaración de 1789, según el cual: «Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de haya una justa y previa indemnización»;

Sobre el artículo 21:

54. Considerando que el artículo 21 de la referida ley incorpora al Código de Propiedad Intelectual un artículo L. 335-2-1 así redactado: «Se sancionará con tres años de prisión y multa de 300.000 euros: - 1.º Publicar, poner a disposición del público o comunicar al público, a sabiendas y en cualquier forma, software claramente destinado a la puesta a disposición del público no autorizado de obras u objetos protegidos; - 2.º Fomentar a sabiendas, incluso a través de un anuncio, el uso del software mencionado en 1.º. - Las disposiciones de este artículo no se aplican al software destinado al trabajo colaborativo, a la búsqueda o el intercambio de archivos u objetos no sujetos a remuneración por derechos de autor»;

55. Considerando que los demandantes alegan que la vaguedad de los términos «a sabiendas», «manifiestamente intencionados» y «trabajo colaborativo» desconoce el principio de legalidad de las infracciones y sanciones; que añaden que al apuntar únicamente a «objetos y archivos no sujetos a remuneración de derechos de autor», la cláusula de exención de responsabilidad penal establece una discriminación que infringe los derechos morales de los autores que han renunciado a la remuneración, así como los derechos relacionados con los derechos de autor;

56. Considerando que los términos «manifiestamente intencionada» y «a sabiendas» son lo suficientemente claros y precisos para que las disposiciones de carácter penal que se refieren a ellos no vulneren el principio constitucional de legalidad de los delitos y penas;

57. Considerando, en cambio, que no ocurre lo mismo con el concepto de «trabajo colaborativo»; que además, el último párrafo del artículo 21 de la referida ley, que exime de cualquier responsabilidad penal a los editores de software destinados al «trabajo colaborativo» o al intercambio de archivos u objetos no sujetos a remuneración por derecho de autor, no sirve para delimitar el alcance del delito tipificado en los tres primeros párrafos de este artículo, ni es exhaustivo en cuanto a los actos que necesariamente excluyen; que deja, finalmente, sin amparo penal los derechos morales de los autores que hayan renunciado a la remuneración, así como los derechos relacionados con el derecho de autor; que, por tanto, ignora tanto el principio de legalidad de las infracciones y penas como el principio de igualdad; que debe declararse contrario a la Constitución;

Sobre los artículos 22 y 23:

58. Considerando que los artículos 22 y 23 de la referida ley introducen los artículos L. 335-3-1 y L. 335-4-1 en el Código de la Propiedad Intelectual, así como los artículos L. 335-3-2 y L. 335-4-2; que los dos primeros de estos artículos tipifican como delito los actos que infrinjan las medidas técnicas destinadas a prevenir o limitar el uso de una obra, distinta del software, una interpretación, un fonograma, un video o de un programa, no autorizado por el propietario de un derecho de autor o derecho relacionado; que los otros dos artículos sancionan la alteración de la información relativa al régimen de derecho de autor o un derecho conexo y la difusión de objetos protegidos de los que se haya alterado un elemento de información; que algunos de estos actos no son punibles si se cometen con fines de «investigación»; que los párrafos octavo y último de los artículos 22 y 23 establecen que estas disposiciones no son aplicables a los actos realizados con fines de «interoperabilidad»;

59. Considerando que los demandantes critican al legislador por haber desatendido el principio de legalidad de las infracciones y penas al no definir el concepto de «interoperabilidad», que sin embargo alegó la exención de responsabilidad penal;

60. Considerando que el legislador ha hecho de la «interoperabilidad» un elemento que condiciona el ámbito de aplicación del Derecho penal; que, en consecuencia, debería definir en términos claros y precisos el significado que atribuye a este concepto en este contexto particular; que al abstenerse de hacerlo violó el principio de legalidad de las infracciones y sanciones;

61. Considerando que, por tanto, es necesario declarar contrarias a la Constitución las palabras: «interoperabilidad o» que figuran en el octavo párrafo del artículo 22 así como en el octavo y último párrafo del artículo 23, y las palabras: «, interoperabilidad» que figuran en el último párrafo del artículo 22;

Sobre el artículo 24:

63. Considerando que el artículo 24 de la referida ley introduce en el Código de Propiedad Intelectual un artículo L. 335-11 que tiene por objeto eximir determinados actos de las disposiciones aplicables a los delitos de falsificación en materia de propiedad literaria y artística; que dispone que constituirán en lo sucesivo contravenciones, y ya no infracciones, por un lado, «la reproducción no autorizada, para fines personales, de una obra, de una interpretación, de un fonograma, de un video o un programa protegido por derechos de autor o un derecho conexo» cuando se hayan «puesto a disposición mediante un software de intercambio entre pares», por otro lado, «el comunicación al público, con fines no comerciales», de dichos objetos «mediante una comunicación en línea al servicio público, cuando resulte automática e incidentalmente de su reproducción» mediante software de intercambio de igual a igual;

64. Considerando que las demandantes sostienen que esta disposición vulnera el principio de igualdad ante la ley penal al establecer una diferencia de trato injustificada entre las personas que reproducen o comunican objetos protegidos por derechos de autor o derechos conexos, según si utilizan software peer-to-peer u otros medios electrónicos de comunicación; que también acusan al legislador de haber desatendido el principio de legalidad de las infracciones y penas; que consideran finalmente que la ley no contiene ninguna disposición relativa a los métodos de prueba de estas infracciones y que adolece de incompetencia negativa;

65. Considerando que con respecto a la infracción del derecho de autor o derechos conexos, las personas que se dediquen, con fines personales, a la reproducción o comunicación al público no autorizada de objetos protegidos por de estos derechos se colocan en la misma situación ya sea que utilicen software de intercambio entre pares u otros servicios de comunicación pública en línea; que las peculiaridades de las redes de intercambio peer-to-peer no justifican la diferencia de trato establecida por la disposición impugnada; que, en consecuencia, el artículo 24 de la referida ley es contrario al principio de igualdad ante la ley penal; que existe una razón, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones, para declararla contraria a la Constitución;

Decide:

Artículo 1. Se declaran contrarias a la Constitución las siguientes disposiciones de la ley relativas a los derechos de autor y derechos conexos en la sociedad de la información:

- el último párrafo del artículo 21,
- las palabras: «interoperabilidad o» que figuran en el octavo párrafo del artículo 22, así como las palabras: «interoperabilidad» que aparecen en el último párrafo del mismo artículo;
- las palabras «interoperabilidad o» que figuran en los párrafos octavo y último del artículo 23;
- sección 24.

Artículo 2. Las siguientes disposiciones de la ley relativas a los derechos de autor y derechos conexos en la sociedad de la información no son contrarias a la Constitución:

- el penúltimo párrafo del artículo L. 122-5 y los últimos párrafos de los artículos L. 211-3 y L. 342-3 del código de propiedad intelectual en su redacción resultante de los artículos 1 a 3 de dicha ley;
- el resto del artículo 21;
- a reserva de la reserva formulada en el considerando 62, el resto de los artículos 22 y 23;
- sin perjuicio de las reservas establecidas en los considerandos 37, 40, 41 y 50, artículos 13, 14 y 16;
- sección 44.

18. SENTENCIA N.º 2013-314 QPC DE 14 DE JUNIO DE 2013

Jeremy F. [Ausencia de recurso en caso de extensión de los efectos de la orden de detención europea]

Incumplimiento total

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013314QPC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2013/2013314QPC.htm>
[añadido]

El Consejo Constitucional, después de haberse reconocido competente para someter una cuestión preliminar ante el Tribunal de Justicia de la UE en el litigio de la QPC, extrae como consecuencia un pronunciamiento sobre el fondo del requerimiento.

El Consejo Constitucional ha sido requerido el 27 de febrero de 2013 por el Tribunal de Casación (Sala de lo Penal; Sentencia n.º 1087, de 19 de febrero de 2013), en las condiciones previstas en el artículo 61-1 de la Constitución, de una cuestión prioritaria de constitucionalidad planteada por don Jeremy F, relativa a la conformidad del cuarto párrafo del artículo 695-46 del Código de Procedimiento Penal con los derechos y libertades consagrados por la Constitución.

3. Considerando que, según el recurrente, excluyendo todo recurso contra la sentencia de la Sala de instrucción que autoriza, después de la entrega de una persona a un Estado miembro de la Unión Europea en aplicación de una orden de detención europea, la extensión de los efectos de este mandato a otras infracciones, las disposiciones del citado cuarto párrafo del artículo 695-46 atentan contra el principio de igualdad ante la justicia y contra el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo;

4. Considerando que la cuestión prioritaria de constitucionalidad versa sobre las palabras «sin recurso», que figuran en el cuarto párrafo del artículo 695-46 del Código de Procedimiento Penal;

5. Considerando, de una parte, que según lo previsto en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, carece de Constitución»; que se deriva de esta disposición que no deben realizarse atentados sustanciales al derecho de las personas afectadas de ejercer un recurso efectivo ante una jurisdicción; que, según lo previsto en su artículo 6, la ley «debe ser la misma para todos, tanto cuando protege como cuando sanciona»; que, si el legislador puede prever normas de procedimiento diferentes según los hechos, las situaciones y las personas a las que se aplican, es a condición de que estas diferencias no provoquen distinciones injustificadas y que aseguren a los justiciables garantías iguales, especialmente en cuanto al respeto del principio de los derechos de defensa, lo que implica en particular la existencia de un proceso justo y equitativo que garantice el equilibrio de los derechos de las partes;

6. Considerando, de otra parte, que según el artículo 88-2 de la Constitución: «Se establecerán por ley las normas sobre la orden de detención europea, en aplicación de los actos aprobados por las instituciones de la Unión Europea»; que, para estas disposiciones específicas, el constituyente ha querido excluir los obstáculos constitucionales que se oponen a la adopción de disposiciones legislativas que deriven necesariamente de actos adoptados por las instituciones de la Unión europea relativas a la orden de detención europea; que en consecuencia, corresponde al Consejo Constitucional requerido sobre disposiciones legislativas relativas a la orden de detención europea controlar la conformidad con la Constitución de éstas de estas disposiciones legislativas que proceden del ejercicio, por el legislador, del margen de apreciación que prevé el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, en la redacción entonces aplicable;

7. Considerando que, requerido a título prejudicial por la citada sentencia del Consejo Constitucional de 4 de abril de 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que «Los artículos 27, apartado 4, y 28, apartado 3, letra c), de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, en su versión modificada por la Decisión marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que los Estados miembros prevean un recurso suspensivo de la ejecución de la resolución de la autoridad judicial que se pronuncia, en un plazo de treinta días a partir de la recepción de la solicitud, para dar su consentimiento, bien sea al enjuiciamiento, condena o detención de una persona con vistas a la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativas de libertad por una infracción, cometida antes de su entrega en ejecución de una orden de detención europea, distinta de la que motivó esa entrega, o bien a la entrega de una persona a un Estado miembro distinto del Estado miembro de ejecución, en virtud de una orden de detención europea emitida por una infracción cometida antes de esa entrega, siempre que la decisión definitiva se adopte en los plazos previstos en el artículo 17»;

8. Considerando que, por lo tanto, previendo que la decisión de la sala de instrucción sea adoptada «sin recurso», el párrafo cuarto del artículo 695-46 del código de procedimiento penal no deriva necesariamente de actos adoptados por las instituciones de la Unión europea relativos a la orden de detención europea; que corresponde al Consejo Constitucional, requerido sobre el fundamento del artículo 61-1 de la Constitución, controlar la conformidad de las disposiciones impugnadas con los derechos y libertades que la Constitución asegura;

9. Considerando que tras la entrega del afectado a las autoridades judiciales del Estado solicitante de una persona detenida en Francia en ejecución de una orden de detención europea, la sala de instrucción, requerida de conformidad con el artículo 695-46 del código de procedimiento penal, de una demanda de extensión de los efectos de la citada orden a otras infracciones, eventualmente más graves que aquellas que han motivado la entrega, o para la ejecución de una pena o de una medida privativa de libertad, está obligada a proceder a las comprobaciones formales y a las apreciaciones jurídicas relativas a las infracciones, condenas y medidas contempladas; que, privando a las partes de la posibilidad de presentar un recurso de casación contra la sentencia de la sala de instrucción que se pronuncia sobre tal demanda, las disposiciones impugnadas suponen una restricción injustificada al derecho a presentar un recurso jurisdiccional efectivo; que, por consiguiente, en el cuarto párrafo del artículo 695-46 del código de procedimiento penal, las palabras «sin recurso» deben ser declaradas contrarias a la Constitución;

10. Considerando que, según el segundo párrafo del artículo 62 de la Constitución: «Una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61-1 será derogada a partir de la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional o una fecha posterior fijada en dicha sentencia. El Consejo Constitucional determinará las condiciones y los límites en que los efectos producidos por la disposición puedan cuestionarse»; que si, en principio, la declaración de inconstitucionalidad debe beneficiar al autor de la cuestión prioritaria de constitucionalidad y la disposición declarada contraria a la Constitución no puede ser aplicada en las instancias pendientes cuando se publica la sentencia del Consejo Constitucional; las disposiciones del artículo 62 de la Constitución reservan a este último el poder tanto de fijar la fecha de derogación y modular sus efectos en el tiempo como de prever un replanteamiento de los efectos que la disposición ha producido antes de la intervención de esta declaración;

11. Considerando que la declaración de inconstitucionalidad de las palabras «sin recurso» que figuran en el cuarto párrafo del artículo 695-46 del código de procedimiento penal tendrá efecto a partir de la publicación de la presente sentencia; que es aplicable a todos los recursos de casación en tramitación en esa fecha.

2.3 Efectos de las sentencias del Consejo Constitucional

2.3.1 CENSURA DE UNA LEY EN SU TOTALIDAD

19. SENTENCIA N.º 79-110 DC DE 24 DE DICIEMBRE DE 1979

Ley de presupuestos para 1980

Incumplimiento total

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79110DC.htm>

El Consejo Constitucional no duda en sacar todas las consecuencias de la no conformidad con la Constitución que encuentra. Como tal, puede censurar una ley completa. No debilita su control según el valor particular de una ley, lo cual es importante en esta sentencia por tratarse de la ley de presupuestos, que fija el presupuesto anual del Estado; tampoco sopesa el hecho de que solo cuestiones de procedimiento motivan su censura.

El defecto de procedimiento, constituido por la votación sobre los gastos cuando aún no se habían aprobado los ingresos, es el resultado de la combinación del Reglamento de la Asamblea que en ese momento no permitía una segunda lectura de los artículos de la primera parte y la decisión del Primer Ministro (que se enfrentó en ese momento a la afrenta del partido mayoritario dominante, del que no formaba parte, como tampoco el Presidente de la República) de poner en juego, durante el procedimiento de adopción, comprometiendo la responsabilidad del Gobierno, y forzando la aprobación de la ley.

[El Consejo Constitucional ha sido requerido el 20 de diciembre de 1979 por el Presidente de la Asamblea Nacional, en las condiciones previstas en el artículo 61-1 de la Constitución, respecto de la conformidad de la Ley de presupuestos para el año 1980, sobre todo en lo relativo al procedimiento de elaboración de las leyes de presupuestos, concretamente en el artículo 40 de la ordenanza de 2 de enero de 1959, ley orgánica relativa a las leyes de presupuestos.]

1. Considerando que en virtud del artículo 40 de la ordenanza de 2 de enero de 1959 sobre la ley orgánica relativa a las leyes de presupuestos, «la segunda parte de la ley de presupuestos anual no puede ser debatida si antes no se ha votado la primera parte»;

2. Considerando que el alcance de esta disposición solo puede evaluarse comparándolo con el artículo 1, párrafo 1, de la misma ordenanza, según el cual «las leyes presupuestarias determinan la naturaleza, la cuantía y la asignación de recursos y cargas del Estado, teniendo en cuenta el equilibrio económico y financiero establecidos»;

3. Considerando que al subordinar la discusión de la segunda parte de la ley de presupuestos, que fija la cuantía total de los créditos aplicables a los servicios votados y establece los gastos aplicables a las nuevas autorizaciones, al voto de la primera parte, que autoriza y evalúa ingresos, establece los límites máximos para las principales categorías de gastos y fija los datos generales para el equilibrio económico y finan-

ciero, el artículo 40 solo extrae las consecuencias, en términos de procedimiento legislativo, del principio fundamental afirmado en el artículo primero; que trata de garantizar que, durante el examen de los gastos, no se vean afectadas las líneas generales del saldo previamente definido, aprobado por el Parlamento;

4. Considerando que, si este requisito no impide posibles modificaciones por parte de las Cámaras de las disposiciones de la primera parte del proyecto de ley de presupuesto, es necesario, para que se cumpla, que la primera parte, en la ausencia de una votación general, se ha adoptado en aquellas de sus disposiciones que constituyen su razón de ser y son esenciales para que pueda cumplir su propósito; que es así, particularmente de la disposición que fija en ingresos y gastos los datos generales del saldo; que, de no ser así y, en particular, en caso de rechazo de esta disposición, las decisiones de la Parte II relativas con los gastos no habrían sido precedidas por la definición de equilibrio, en contra de lo que se requiere, en su carta como en su espíritu, en el artículo 40 de la ordenanza de 2 de enero de 1959;

5. Considerando que es un hecho común que durante una primera deliberación la Asamblea Nacional no adoptó el artículo 25 del proyecto, que se convirtió en el artículo 32 de la ley de presupuestos presentada al Consejo para su examen artículo constitucional que, en la primera parte de esta ley, es el que evalúa los recibos y fija los límites máximos de las cargas, fijando así los datos generales del balance económico y financiero para 1980; como resultado, y aunque el Presidente de la Asamblea Nacional sólo podía pedir a dicha Asamblea que acometiera la discusión de la segunda parte ya que el proyecto no había sido retirado y su examen había sido mantenida como prioritaria, el procedimiento seguido en esta primera deliberación no cumplía con las disposiciones de la ordenanza de 2 de enero de 1959 sobre la ley orgánica relacionada con las leyes presupuestarias;

6. Considerando que esta irregularidad resulta, en parte, del hecho de que el Reglamento de la Asamblea Nacional no incluye ninguna disposición que garantice el cumplimiento de la prescripción contenida en el artículo 40 de la ordenanza del 2 de enero de 1959; que, en particular, este reglamento no permite solicitar una segunda deliberación sobre los artículos que aparecen en la primera parte del proyecto de ley de presupuestos antes de que se haya completado el examen de los demás artículos del proyecto;

7. Considerando que, durante la tercera sesión de la Asamblea Nacional celebrada el 17 de noviembre de 1979, el Primer Ministro solicitó una segunda deliberación, afirmando que esta solicitud se refería a todos los artículos de la primera parte, luego a los de la segunda parte de este proyecto; que, de conformidad con el artículo 49, párrafo tercero, de la Constitución, entonces, asumió la responsabilidad del Gobierno, «por un lado, en relación con los artículos 1 a 25, que constituyen la primera parte de la ley de presupuestos, por otro lado, sobre los artículos 26 y siguientes que constituyen la segunda parte; finalmente sobre todo este texto, en la redacción inicial modificada por los votos intervinidos en la primera deliberación y las enmiendas que el Gobierno, en la segunda deliberación, ha registrado»;

8. Considerando que las mociones de censura depositadas tras la asunción de la responsabilidad del Gobierno han sido rechazadas, las disposiciones sobre las cuales el Gobierno había asumido su responsabilidad se consideraron adoptadas, pero sin las de la primera parte, entonces los de la segunda parte podrían haber sido distintos y sucesivos según lo requerido por el artículo 40 de la orden del 2 de enero de 1959;

9. Considerando, por lo tanto, y, aunque el resto del procedimiento fue regular tanto ante el Senado como ante la Asamblea Nacional, que la ley de presupuestos de 1980 no fue adoptada de conformidad con las disposiciones de la ordenanza de 2 de enero de 1959 sobre la ley orgánica relativa a las leyes presupuestarias, prevista en el artículo 47 de la Constitución;

[Se declara que la ley de presupuestos de 1980 no es conforme con la Constitución.]

2.3.2 AUTORIDAD DE COSA JUZGADA

20. SENTENCIA N.º 62-18 L DE 16 DE ENERO DE 1962

Naturaleza jurídica de las disposiciones del artículo 31 (párrafo 2) de la ley n.º 60-808 de 5 de agosto de 1960 de orientación agrícola

Sobreseimiento

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6218L.htm>

Por primera vez, el Consejo Constitucional destaca especialmente el alcance de sus sentencias e indica que la autoridad que se les atribuye se relaciona tanto por la parte dispositiva, es decir, los artículos de la sentencia -su resultado- como por los motivos, es decir, las razones lógicas expuestas en los considerandos, que son el apoyo necesario. Esta formulación se repetirá con frecuencia en sentencias posteriores.

Al hacerlo, el Consejo Constitucional presenta, por analogía con los tribunales supremos, sus sentencias dotadas de la autoridad de cosa juzgada. La autoridad conjunta de los razonamientos y la parte dispositiva es de hecho un elemento que fundamenta la idea misma de la jurisprudencia.

El 8 de enero de 1962, el Primer Ministro presentó ante el Consejo Constitucional, en aplicación del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución, de una solicitud destinada a apreciar la naturaleza jurídica de las disposiciones del artículo 31, párrafo 2, de la ley de orientación agrícola de 5 de agosto de 1960;

1. Considerando, por un lado, que según los términos del artículo 62 *in fine* de la Constitución: «Las decisiones del Consejo Constitucional se impondrán a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales»; que la autoridad de las sentencias a las que se refiere esta disposición se refiere no solo a la parte dispositiva sino también a los fundamentos que son el soporte necesario y constituyen la base misma;

2. Considerando que, en una sentencia de 8 de septiembre de 1961, el Consejo Constitucional declaró que un proyecto de ley destinado a determinar las condiciones según las cuales los precios a fijar de ciertos productos agrícolas serían fijados por decreto tenía un carácter regulatorio sobre la base de que constituían una intervención del legislador en un asunto (el de los precios) que no es uno de los reservados para su competencia por el artículo 34 de la Constitución; que otra razón esencial para la misma sentencia fue que la disposición del artículo 31, párrafo 2, de la ley de orientación agrícola, que establece que «en el caso de que la política agrícola común no hubiera recibido el 1 de julio de 1961, un inicio de ejecución suficiente, el Gobierno podrá presentar un proyecto de ley que determinará las condiciones», no puede prevalecer sobre los de los artículos 34 y 37 de la Constitución y proporcionar una base suficiente para la competencia del legislador en materia de precios; que la sentencia antes mencionada, confirmada por otra de 18 de octubre de 1961 que reconoce un carácter regulador con las disposiciones de una enmienda presentada al proyecto de ley sobre la fijación de los precios agrícolas, es, por lo tanto, vinculante para los poderes públicos y para todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales con el alcance dado por las razones antes mencionadas que son el soporte necesario;

[La solicitud del Primer Ministro se declara sin objeto.]

2.3.3 ALCANCE JURISPRUDENCIAL

21. SENTENCIA N.º 89-258 DC DE 8 DE JULIO DE 1989

Ley sobre la amnistía

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89258DC.htm>

El Consejo Constitucional especifica que sus sentencias sobre la inconstitucionalidad de una ley pueden invocarse útilmente contra otras disposiciones legislativas si tienen un objeto análogo a las disposiciones que se han declarado contrarias a la Constitución.

Al hacerlo, él mismo entrega el manual del usuario de lo que considera su jurisprudencia.

Vea a continuación una solicitud, la 39. Decisión n.º 2013-682 DC del 19 de diciembre de 2013, Ley de Financiación de la Seguridad Social para 2014 (cons. 36).

[El 4 de julio de 1989, 60 diputados y 60 senadores, según los términos del artículo 61 de la Constitución, presentaron sendos requerimientos ante el Consejo Constitucional para que se pronunciara sobre la conformidad de la ley de amnistía con la Constitución. El artículo 3 de la ley había sido impugnado por los diputados autores del primer requerimiento por vulneración de la cosa juzgada y los senadores autores del segundo requerimiento alegaron que dicho artículo excedía los límites que el respeto de la Constitución impone al legislador en materia de amnistía.]

12. Considerando que, en virtud del segundo párrafo del artículo 62 de la Constitución, las sentencias del Consejo Constitucional «son vinculantes para los

poderes públicos y para todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales»; que la autoridad de las sentencias a las que se refiere esta disposición se adhiere no solo a su mecanismo sino también a los fundamentos que son el soporte necesario y constituyen la base misma del mismo;

13. Considerando que si la autoridad adscrita a una sentencia del Consejo Constitucional que declara que las disposiciones de una ley son inconstitucionales, en principio no puede invocarse útilmente contra otra ley concebida en términos distintos, éste no es el caso, cuando las disposiciones de esta ley, aunque redactadas en una forma diferente, tienen, en esencia, un objeto análogo al de las disposiciones legislativas declaradas contrarias a la Constitución;

14. Considerando que, mediante su sentencia n.º 88-244 DC de 20 de julio de 1988, el Consejo Constitucional declaró contrario a la Constitución, en el texto del artículo 15-II de la ley de amnistía relativa al derecho de reincorporación, las palabras: «habiendo consistido en asalto y agresión punible con una condena no mencionada en el artículo 7 de esta ley»; por las razones de esta sentencia, parece que el derecho de reincorporación no puede extenderse a representantes del personal o delegados sindicales despedidos por negligencia grave; que, de hecho, como señala la sentencia de 20 de julio de 1988, en esta hipótesis, «estamos en presencia de un cierto abuso de funciones o mandatos protegidos» y, además, «la restricción que tal restablecimiento supondría pesar sobre el empleador que ha sido víctima de este abuso o que, en cualquier caso, no es responsable del mismo, excedería manifiestamente los sacrificios de una orden personal o patrimonial que se puede pedir a las personas en interés general»; «que, en particular, la reincorporación debe excluirse cuando la negligencia grave que justificó el despido tuvo como víctimas a miembros del personal de la empresa que, además, pueden ser representantes de los empleados o delegados sindicales»;

15. Considerando que el propósito del artículo 3 de la ley de amnistía examinada actualmente es completar el primer párrafo del párrafo II del artículo 15 de la ley n.º 88-828 de 20 de julio de 1988 con la siguiente frase: «Estas disposiciones son aplicables en caso de negligencia grave, excepto si el restablecimiento fuera para imponer sacrificios personales o financieros excesivos al empleador»; que, como resultado, se reconoce el derecho de reincorporación en la empresa, distinta de la amnistía ya concedida a los representantes del personal o delegados sindicales despedidos por faltas graves;

16. Considerando que el artículo 3 se reserva la hipótesis de que el restablecimiento «impondría sacrificios personales o financieros excesivos al empleador»;

17. Considerando que se deja la regla general establecida en este artículo que reconoce el derecho a la reincorporación en caso de negligencia grave; que, en particular, no tiene en cuenta el caso en el que las víctimas de negligencia grave fueran miembros del personal de la empresa, que pueden ser representantes del personal o delegados sindicales;

18. Considerando que dicha disposición ignora la autoridad que atribuye, de conformidad con el artículo 62 de la Constitución, a la sentencia del Consejo Constitucional de 20 de julio de 1988; que de ello se deduce que el artículo 3 de la ley debe declararse no conforme con la Constitución;

3. LAS NORMAS DE REFERENCIA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL CONSEJO CONSTITUCIONAL

3.1 Valor constitucional del Preámbulo

22. SENTENCIA n.º 71-44 DC DE 16 DE JULIO DE 1971

Ley que complementa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901 sobre el contrato de asociación

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1971/7144DC.htm>

(Esta sentencia, excepcionalmente, se reproduce íntegramente y en su forma original para permitir al lector descubrir la economía general de la sentencia entre los vistos y su segundo considerando.)

El Consejo Constitucional ya había incorporado implícitamente, mediante sus vistos, el Preámbulo de la Constitución de 1958 a las normas constitucionales de referencia en su sentencia n.º 70-39 DC de 19 de junio de 1970, Tratado firmado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970 (modificando determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados por los que se establecen las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se establece un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas), pero concede por primera vez en la sentencia n.º 71-44 DC un valor material a algunas de sus disposiciones.

En particular, el Consejo Constitucional confiere a la expresión «principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República» a los que se refiere a través del Preámbulo de la Constitución de 1946, la naturaleza de una categoría jurídica que contiene principios materiales de valor constitucional, en especial el principio de libertad de asociación.

Mediante esta sentencia, el Consejo Constitucional completa su función inicial como órgano regulador de la actividad de los poderes públicos, con su función de tribunal constitucional que dictamina sobre la conformidad de las leyes con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Consejo Constitucional,

Requerido el 1 de julio de 1971 por el Presidente del Senado, de conformidad con las disposiciones del artículo 61 de la Constitución, para pronunciarse sobre la ley, debatida en la Asamblea Nacional y en el Senado y adoptada por la Asamblea Nacional, que complementa las disposiciones de los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901 relativos al contrato de asociación;

Teniendo en cuenta la Constitución y, en particular, su Preámbulo;

Considerando la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 relativa a la ley orgánica del Consejo Constitucional, en particular su capítulo II del título II;

Vista la ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación, modificada;

Vista la ley de 10 de enero de 1936 sobre grupos de combate y milicias privadas;

1. Considerando que la ley referida al examen del Consejo Constitucional fue sometida a votación de las dos cámaras, de conformidad con uno de los procedimientos previstos por la Constitución, durante la sesión del Parlamento iniciada el 2 de abril de 1971;

2. Considerando que el principio de libertad de asociación debe clasificarse entre los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y reafirmados solemnemente por el Preámbulo de la Constitución; que este principio es la base de las disposiciones generales de la ley de 1 de julio de 1901 relativas al contrato de asociación; que, en virtud de este principio, las asociaciones se forman libremente y se pueden hacer públicas sujetas únicamente a la presentación de una declaración previa; que, por lo tanto, con la excepción de las medidas que probablemente se tomarán con respecto a categorías particulares de asociaciones, la constitución de asociaciones, incluso cuando parecen estar viciadas por nulidad o tener un objeto ilícito, no pueden estar sujetas a su validez a la intervención previa de la autoridad administrativa o incluso de la autoridad judicial;

3. Considerando que, si nada ha cambiado con respecto a la constitución misma de las asociaciones no declaradas, las disposiciones del artículo 3 de la ley, cuyo texto, antes de su promulgación, se somete al Consejo Constitucional para que examine su conformidad con la Constitución, por tener el propósito de establecer un procedimiento según el cual la adquisición de la capacidad jurídica de las asociaciones declaradas pueda subordinarse a un control preliminar por parte de la autoridad judicial de su conformidad con la ley;

4. Considerando, desde entonces, que es preciso declarar como no conformes a la Constitución las disposiciones del artículo 3 de la ley examinada por el Consejo Constitucional que completan el artículo 7 de la ley de 1 de julio de 1901, así como, consecuentemente, la disposición de la última oración del párrafo 2 del artículo 1 de la ley examinada por el Consejo Constitucional referente a ellas;

5. Considerando que no se deriva del texto en cuestión, tal como fue redactado y adoptado, ni de las discusiones a los que el debate sobre el proyecto de ley dio lugar

en el Parlamento, que las disposiciones antes mencionadas son inseparables del texto de la ley presentada al Consejo;

6. Considerando, por último, que las demás disposiciones de este texto no son contrarias a ninguna disposición de la Constitución;

Decide:

Artículo 1.

Se declaran no conformes con la Constitución las disposiciones del artículo 3 de la ley sometidas al examen del Consejo Constitucional que complementan las disposiciones del artículo 7 de la ley de 1 de julio de 1901, así como las disposiciones del artículo 1 de la ley sometida al Consejo de las que son referencia.

Artículo 2.

Las demás disposiciones de dicha ley se declaran conformes con la Constitución.

Artículo 3.

Esta sentencia se publicará en el Diario Oficial de la República Francesa.

Diario Oficial del 18 de julio de 1971, página 7114.

Informes, página 29.

ECLI: FR: CC: 1971: 71.44.DC

3.2 Valor constitucional de la Carta del Medio Ambiente

23. SENTENCIA N.º 2008-564 DC DE 19 DE JUNIO DE 2008

Lejy relativa a los organismos modificados genéticamente

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2008/2008564DC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2008/2008564DC.htm>

[añadido]

El Consejo Constitucional afirma explícitamente que todos los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente (texto adoptado por revisión constitucional el 1 de marzo de 2005) tienen valor constitucional (cons. 18).

[Ante el requerimiento formulado al Consejo Constitucional, de conformidad con el artículo 61, segundo párrafo, de la Constitución, respecto a la impugnación de la ley relativa a los organismos modificados genéticamente, el 26 de mayo de 2008, por 60 diputados y 60 senadores que remitieron al Consejo Constitucional la ley relativa a los organismos genéticamente modificados modificado, impugnando la

regularidad de su procedimiento de adopción, así como la conformidad con la Constitución de sus artículos 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 y 14.]

En lo relativo a la alegación referida al incumplimiento del principio de precaución:

17. Considerando que, según los recurrentes, las disposiciones de los artículos 2 y 6 de la ley se limitan a prevenir únicamente el riesgo de liberación de organismos modificados genéticamente en los cultivos próximos y a reparar las consecuencias económicas, sin exigir el cumplimiento de las condiciones técnicas que pueden garantizar más específicamente la preservación del medio ambiente; que, asimismo, la definición imprecisa de los poderes del Alto Consejo de Biotecnologías por el artículo 3 de la ley muestra la deficiencia del legislador en la definición de las exigencias procesales resultantes del principio de precaución; que, por consiguiente, con respecto al «riesgo... grave e irreversible» que presenta para el medio ambiente el cultivo de organismos modificados genéticamente, la ley no protege contra la realización de un daño eventual causado al medio ambiente y, por ello, vulnera el principio de precaución impuesto por el artículo 5 de la Carta del Medio Ambiente;

18. Considerando que según lo dispuesto por el artículo 5 de la Carta del Medio Ambiente: «Cuando la realización de un daño, aunque incierta según los conocimientos científicos actuales, pueda afectar de forma grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, en aplicación del principio de precaución y en sus ámbitos de atribuciones, por la implementación de procedimientos de evaluación de riesgos y por la aprobación de medidas provisionales y adecuadas para hacer frente a la realización del daño»; que estas disposiciones, al igual que el conjunto de derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente, tienen valor constitucional; que son impuestas a los poderes públicos y a las autoridades administrativas en sus ámbitos de competencia respectivos; que, por consiguiente, corresponde al Consejo Constitucional, al que se recurre en virtud del artículo 61 de la Constitución, asegurarse de que el legislador no incumplió el principio de precaución y que tomó medidas capaces de garantizar su respeto por las demás autoridades públicas;

21. Considerando, por una parte, que estas disposiciones establecen los principios que enmarcan las condiciones técnicas de introducción en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente tras haber sido autorizados legalmente; que en los artículos L. 533-2, L. 533-3 y L. 533-5 del Código de Medio Ambiente, tal y como aparecen modificados por la ley recurrida, se estipula que «cualquier introducción intencional en el medio ambiente de un organismo modificado genéticamente, para la que no se haya tomado ninguna medida de confinamiento particular a fin de limitar el contacto con las personas y el medio ambiente» estará sujeta a un régimen de autorización previa; que esta autorización será emitida por la autoridad administrativa previamente a bien sea una liberación intencional que no esté destinada a la comercialización o bien la comercialización del producto modificado genéticamente; que será dada tras el dictamen del Alto Consejo de Biotecnologías «que examinará los riesgos que puede presentar la liberación para el medio ambiente»; que, asimismo,

el artículo L. 532-2 impone que cualquier utilización de un organismo modificado genéticamente que pueda presentar peligros o inconvenientes para el medio ambiente sea realizada de forma confinada; que estas disposiciones tienen como objeto el cultivo en pleno campo de organismos modificados genéticamente que, según los conocimientos y técnicas de que se dispone, podrían afectar de forma grave e irreversible al medio ambiente; que, por ello, el hecho de que las condiciones técnicas a las que están sujetos los cultivos de organismos modificados genéticamente autorizados no excluyan la presencia accidental de tales organismos en otras producciones, no constituye un incumplimiento del principio de precaución;

En lo relativo a la alegación referida al incumplimiento del artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente:

48. Considerando que en virtud del artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente: «Cualquier persona tiene derecho, en las condiciones y límites definidos por la ley, de acceder a las informaciones relativas al medio ambiente que posean las autoridades públicas y de participar en la elaboración de las decisiones públicas que tengan una incidencia en el medio ambiente»;

49. Considerando que estas disposiciones, al igual que el conjunto de derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente, tienen valor constitucional; que se desprende de lo estipulado que tan sólo corresponde al legislador precisar «las condiciones y los límites» en los que hay que ejercer el derecho de cualquier persona de acceder a las informaciones relativas al medio ambiente que posean las autoridades públicas; que tan sólo dependen del poder reglamentario las medidas de aplicación de las condiciones y límites fijados por el legislador;

50. Considerando que los dictámenes del Alto Consejo de Biotecnologías relativos a cada solicitud de autorización para la liberación de organismos modificados genéticamente son públicos, de conformidad con los artículos L. 531-3 y L. 531-4 del Código de Medio Ambiente; que el registro nacional que indica la naturaleza y la localización de las parcelas de cultivo de organismos modificados genéticamente es accesible al público; que, por consiguiente, al no prever que este registro debiese contener informaciones relativas a los estudios y tests realizados previamente a organismos modificados genéticamente autorizados, el legislador no desnaturalizó el principio del derecho de información que le corresponde aplicar;

Sobre el artículo 11:

52. Considerando que los senadores recurrentes invocan que al crear una cláusula de confidencialidad en beneficio de los productores de organismos genéticamente modificados y remitir a un decreto aprobado en Consejo de Estado la tarea de fijar «la lista de informaciones que no puedan mantenerse confidenciales de modo alguno», el artículo 11 «no garantiza una correcta transposición de la directiva en el sentido de que es contrario al objetivo general de ésta, que es la información y la consulta permanentes del público»; que los diputados recurrentes afirman, por lo que

a ellos respecta, que el legislador no ejerció una competencia que le fuera atribuida por el artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente;

56. Considerando que en virtud del artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente, el derecho de cualquier persona de acceder a las informaciones relativas al medio ambiente que posean las autoridades públicas se ejerce «en las condiciones y límites definidos por la ley»; que de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución: «La ley fijará las normas sobre... garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas» y «tipificación de los delitos, así como penas aplicables»; que ella determinará los principios fundamentales «de la preservación del medio ambiente»;

57. Considerando que al limitarse a remitir de forma general al poder reglamentario la tarea de fijar la lista de las informaciones que no puedan en ningún caso mantenerse confidenciales, el legislador, con respecto a la vulneración de los secretos protegidos, incumplió el alcance de su competencia; que, por consiguiente, remitir al decreto en Consejo de Estado operado por el tercer párrafo del artículo L. 532-4-1 y el segundo párrafo del apartado II del artículo L. 535-3, tal y como figuran en el noveno y décimo-tercer párrafos del artículo 11 de la ley impugnada, es contrario a la Constitución;

En lo relativo a las consecuencias de la inconstitucionalidad de las disposiciones recurridas:

58. Considerando que se exige la determinación de las informaciones que no puedan en ningún caso considerarse confidenciales, en materia de utilización confidencial de organismos modificados genéticamente, por el artículo 19 de la directiva 90/219/CE anteriormente citada y, en materia de liberación intencional de tales organismos, por el artículo 25 de la directiva 2001/18/CE; que, como consecuencia, la elaboración de listas que enumeren estas informaciones se desprende de la exigencia constitucional de transposición en derecho interno de las directivas comunitarias; que la declaración inmediata de inconstitucionalidad de las disposiciones recurridas podría vulnerar esta exigencia y traer consigo consecuencias claramente excesivas; que, por consiguiente, para permitirle al legislador que proceda a la corrección de la incompetencia negativa constatada, ha lugar a aplazar hasta el 1 de enero de 2009 los efectos de la declaración de inconstitucionalidad;

3.3 Los objetivos de valor constitucional

24. SENTENCIA N.º 82-141 DC DE 27 DE JULIO DE 1982

Ley de comunicación audiovisual

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82141DC.htm>

El Consejo Constitucional consagra por primera vez «objetivos de valor constitucional», extraídos de la Constitución y que permiten al legislador conciliar el ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales con las limitaciones de hecho y con esos objetivos.

En esta sentencia sobre la libertad de comunicación, el Consejo identificó los siguientes objetivos de valor constitucional: la preservación del orden público, el respeto a la libertad de los demás y la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión sociocultural.

1. Teniendo en cuenta que, para cuestionar la conformidad con la Constitución de la ley de comunicación audiovisual, los diputados autores del recurso argumentan que vulnera el derecho a la libre comunicación de los pensamientos y opiniones establecido en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como el principio de igualdad ante la ley y va en contra también de la libertad de empresa;

Con respecto a la denuncia por vulneración del artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano:

2. Considerando que se argumenta que después de la abrogación del monopolio de la radiodifusión, las restricciones a la libertad de comunicación de pensamientos y opiniones por medios audiovisuales no pueden, como en el caso de la prensa escrita, justificarse solo por razones policiales; que, como consecuencia, la limitación excesiva del campo de aplicación de la declaración preliminar, la presentación obligatoria de los servicios de televisión por vía hertziana al modo de concesión del servicio público, la subordinación de las autorizaciones al respeto de las cláusulas de especificaciones y una autorización necesaria para el establecimiento de ciertas infraestructuras e instalaciones de comunicación audiovisual ubicadas en propiedad privada son limitaciones a la libertad que van más allá del «objeto normal de las medidas policiales» y que, como tales, son contrarias a la Constitución;

3. Considerando que según el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: «La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos del Hombre más valiosos: por lo tanto, cada Ciudadano puede hablar, escribir, imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley»;

4. Considerando que el artículo 34 de la Constitución establece: «La ley fijará las normas relativas a las garantías fundamentales otorgadas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas»; que esta regulación, que responde en determinadas circunstancias a la salvaguarda del orden público, no debe exceder lo necesario para garantizar el ejercicio de una libertad;

5. Considerando que, por lo tanto, corresponde al legislador conciliar, en el estado actual de las técnicas y su control, el ejercicio de la libertad de comunicación como resultado del artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, con, por un lado, las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación audiovisual y, por otro lado, los objetivos de valor constitucional que son la salvaguarda del orden público, el respeto a la libertad de los demás y la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión sociocultural que estos modos de comunicación, por su considerable influencia, pueden afectar;

6. Considerando que las disposiciones de la ley que supuestamente vulneran el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano cumplen con los imperativos mencionados anteriormente y que, por lo tanto, los autores del recurso no han fundamentado debidamente que la disposición relativa al establecimiento de instalaciones infringe el derecho de propiedad;

3.4 Los principios con valor constitucional

25. SENTENCIA N.º 94-343/344 DC DE 27 DE JULIO DE 1994

Ley relativa al respeto del cuerpo humano y ley relativa a la donación y uso de elementos y productos del cuerpo humano, asistencia médica para la procreación y diagnóstico prenatal

https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/94343_344DC.htm

El Consejo Constitucional afirma en esta sentencia que la protección de la dignidad de la persona contra cualquier forma de esclavitud y degradación es un principio con valor constitucional.

No es la primera consagración de un principio con valor constitucional. La fórmula se encuentra en la sentencia n.º 76-67 DC de 15 de julio de 1976, Ley para enmendar la ordenanza n.º 59-244 de 4 de febrero de 1959 sobre el estatuto general de los funcionarios, en su cuarto y último considerando (ver también n.º 83-162 DC de 20 de julio de 1983, Ley relativa a la democratización del sector público, cons. 45-46). A menudo toma la forma de la frase «principios o normas con valor constitucional» (n.º 80-127 DC de 20 de enero de 1981, Ley que fortalece la seguridad y protege la libertad de las personas, cons. 3).

Sin embargo, en otros sistemas jurídicos, el valor legal de la dignidad de la persona procede más directamente de los textos. Su consagración en la jurisprudencia por el Consejo Constitucional lo convierte en uno de los principios más emblemáticos de valor constitucional.

Sobre las normas de constitucionalidad aplicables al control de las leyes recurridas:

2. Considerando que el Preámbulo de la Constitución de 1946 reafirmó y proclamó los derechos, libertades y principios constitucionales al enfatizar desde el principio que: «Después de la victoria obtenida por los pueblos libres sobre los regímenes que intentaron esclavizar y degradar a la persona, el pueblo francés proclama una vez más que todo ser humano, sin distinción de raza, religión o creencia, tiene derechos inalienables y sagrados»; a lo que sigue que la salvaguarda de la dignidad de la persona contra cualquier forma de esclavitud y degradación es un principio con valor constitucional;

3. Considerando que los artículos 1, 2 y 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclaman la libertad individual; sin embargo, debe conciliarse con los otros principios de valor constitucional;

4. Considerando que bajo el décimo párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946: «La nación proporciona al individuo y a la familia las condiciones necesarias

para su desarrollo» y que bajo su undécimo párrafo: «Garantiza a todos, en particular al niño, a la madre..., la protección de la salud»;

Sobre las disposiciones contestadas por los miembros autores del segundo requerimiento:

9. Considerando que el legislador ha combinado el diseño, la implantación y la conservación de embriones fertilizados in vitro con numerosas garantías; sin embargo, no consideró que se debiera garantizar la conservación en todas las circunstancias y por un período indefinido, todos los embriones ya formados; que consideraba que el principio de respeto a cada ser humano desde el inicio de su vida no les era aplicable; que, por lo tanto, consideró necesariamente que el principio de igualdad tampoco era aplicable a estos embriones;

10. Considerando que no pertenece al Consejo Constitucional, al carecer de un poder de apreciación y decisión idéntico al del Parlamento, poner en tela de juicio el estado de los conocimientos y las técnicas, las medidas ya adoptadas por el legislador;

11. Considerando que, en lo que respecta a la selección de embriones, al contrario de lo que sostiene los demandantes, no existe ninguna disposición o principio con valor constitucional que conlleve la protección del patrimonio genético de la humanidad; que nada en el Preámbulo de la Constitución de 1946 impide que las condiciones para el desarrollo de la familia se garanticen mediante donaciones de gametos o embriones en las condiciones previstas por la ley; que la prohibición de dar los medios a los niños así concebidos para conocer la identidad de los donantes no puede considerarse que socava la protección de la salud garantizada por este Preámbulo; que finalmente, respecto de las decisiones individuales relacionadas con los estudios médicos, el requisito del consentimiento de una comisión administrativa, cuyas reglas generales de composición se definen en el artículo L. 184-3 nuevo del Código de Salud Pública, que debe garantizar en particular que el embrión no esté dañado, podía haber sido previsto por el legislador sin afectar a su propia competencia;

16. Considerando que los diputados que plantearon la remisión cuestionan el anonimato de los donantes de gametos con respecto al feto por el principio de responsabilidad personal establecido en el artículo 1382 del Código Civil; que sostienen además la existencia de un principio fundamental reconocido por las leyes de la República que se derivaría de las disposiciones de la ley de 16 de noviembre de 1912, que permite al niño buscar la paternidad fuera del matrimonio bajo ciertas condiciones;

17. Considerando que las disposiciones de esta ley no tenían ni el objeto ni el efecto de regular las condiciones de atribución de la paternidad en caso de procreación médicamente asistida; que ninguna disposición o principio de valor constitucional prohíbe las prohibiciones prescritas por el legislador para establecer un parentesco entre el niño nacido de la procreación y el sujeto de la donación y presentar una acción de responsabilidad el primero en contra del otro; que, como resultado, las alegaciones de los solicitantes solo pueden ser desestimadas;

Sobre todas las disposiciones de las leyes sujetas a examen del Consejo Constitucional:

18. Considerando que dichas leyes establecen un conjunto de principios, entre los cuales se encuentran la primacía de la persona, el respeto a los seres humanos desde el comienzo de su vida, la inviolabilidad, la integridad y la ausencia de un carácter patrimonial del cuerpo humano, así como la integridad de la especie humana; que los principios así afirmados tienden a garantizar el respeto del principio constitucional de salvaguardar la dignidad de la persona;

19. Considerando que todas las disposiciones de estas leyes implementan, al conciliarlas y sin ignorar su alcance, las normas de valor constitucional aplicables;

[La ley relativa al respeto al cuerpo humano y la ley sobre la donación y el uso de los elementos y productos del cuerpo humano, asistencia médica para la procreación y diagnóstico prenatal, se declaran conformes con la Constitución.]

26. SENTENCIA N.º 2018-717/718 QPC DE 6 DE JULIO DE 2018

Cédric H. y demás [Delito de ayuda a la entrada, la circulación o la estancia irregular de un extranjero]

https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018717_718QPC.htm

https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2018/2018717_718QPC.htm
[añadido]

El Consejo Constitucional extrae de la divisa francesa, consagrada en el artículo 2 de la Constitución, la conclusión de que existe un principio de valor constitucional de fraternidad. Por sorprendente que parezca, la interpretación del Consejo Constitucional confirió muy temprano un valor constitucional a la libertad y la igualdad, pero no dijo nada sobre la fraternidad, que seguía siendo simplemente un «ideal común» recordado por el artículo 72-3 de la Constitución, incluso con ocasión de la legislación relativa a la solidaridad (véase, por ejemplo, sentencia n.º 2011-170 QPC del 23 de septiembre de 2011, Sra. Odile B. casada con P. [Ineptitud para el trabajo y principio de igualdad]; sentencia n.º 2018-772 DC de 15 de noviembre de 2018, Ley relativa a la evolución de la vivienda, el desarrollo y la digitalización).

Sin embargo, el ámbito en la que se manifiesta la fraternidad está limitado por el momento: del principio de fraternidad se deriva la libertad de ayudar a los demás, con fines humanitarios, sin considerar la legalidad de la estancia en el territorio nacional.

En relación con la alegación basada en el desconocimiento del principio de fraternidad:

7. De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución: «El lema de la República es “Libertad, Igualdad, Fraternidad”». La Constitución también se refiere, en su Preámbulo y su artículo 72-3, al «ideal común de libertad, igualdad y fraternidad». Se desprende que la fraternidad es un principio de valor constitucional.

8. Del principio de fraternidad se deriva la libertad de ayudar a los demás, con fines humanitarios, sin considerar la legalidad de la estancia en el territorio nacional.

9. Sin embargo, ningún principio ni ninguna norma de valor constitucional garantiza a los extranjeros unos derechos con carácter general y absoluto en el acceso y la estancia en el territorio nacional. Además, el objetivo de lucha contra la inmigración irregular es parte integrante de la protección del orden público, que constituye un objetivo de valor constitucional.

10. Por tanto, corresponde al legislador asegurar la conciliación entre el principio de fraternidad y la protección del orden público.

11. De acuerdo con el primer párrafo del artículo L. 622-1 del Código relativo a la entrada y a la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo, el hecho de ayudar directa o indirectamente a un extranjero a entrar, circular o permanecer irregularmente en Francia será castigado con pena de prisión de cinco años y multa de 30.000 euros. Sin embargo, el artículo L. 622-4 del mismo código prevé varios casos de exención penal a favor de las personas encausadas por el delito de ayuda a la estancia irregular de un extranjero. Los 1.º y 2.º apartados de dicho artículo excluyen cualquier enjuiciamiento penal por dicho delito cuando la ayuda sea prestada por la familia cercana del extranjero o por la de su cónyuge o de la persona con la que tiene un vínculo marital. Por su parte, el 3.º apartado de dicho artículo exime de responsabilidad penal a cualquier persona física o jurídica que haya prestado dicha ayuda a un extranjero cuando el acto «no haya dado lugar a ninguna contraprestación directa o indirecta y haya consistido en brindar asesoramiento jurídico o servicios de restauración, alojamiento o cuidados médicos destinados a asegurar condiciones de vida dignas y decentes para el extranjero, o cualquier otra ayuda con el fin de preservar la dignidad o la integridad física del extranjero».

Con respecto a la limitación de la exención penal prevista en el 3.º apartado del artículo L. 622-4 del Código relativo a la entrada y a la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo:

12. Se desprende de las disposiciones del primer párrafo del artículo L. 622-1, conjugadas con las disposiciones impugnadas del primer párrafo del artículo L. 622-4, que cualquier ayuda prestada a un extranjero para facilitar o intentar facilitar su entrada o circulación irregulares en el territorio nacional es sancionada penalmente, sean cuales sean la naturaleza de dicha ayuda y la finalidad perseguida. Sin embargo, la ayuda prestada al extranjero para su circulación no crea necesariamente como consecuencia, a diferencia de la ayuda prestada para su entrada, una situación ilícita.

13. Por tanto, al sancionar cualquier ayuda prestada para la circulación del extranjero en situación irregular, inclusive si es accesoria a la ayuda a la estancia del extranjero y está motivada por una finalidad humanitaria, el legislador no aseguró una conciliación equilibrada entre el principio de fraternidad y el objetivo de valor constitucional de protección del orden público. Por consiguiente, y sin que sea necesario examinar las otras alegaciones contra dichas disposiciones, las palabras «a la estancia irregular» que aparecen en el primer párrafo del artículo L. 622-4 del Cód-

go relativo a la entrada y a la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo, deben ser declaradas contrarias a la Constitución.

Con respecto a la limitación de la exención penal a los actos de asesoramiento jurídico, servicios de restauración, alojamiento o cuidados médicos destinados a asegurar condiciones de vida dignas y decentes, y a los actos destinados a preservar la dignidad o la integridad física del extranjero:

14. Se desprende del 3.º apartado del artículo L. 622-4 que, cuando se presta ayuda a un extranjero en situación irregular para su estancia en el territorio francés, sin contraprestación directa o indirecta, por parte de una persona distinta de un familiar cercano del extranjero o de su cónyuge o de la persona con la que tiene un vínculo marital, sólo los actos de asesoramiento jurídico se benefician de una exención penal, sea cual sea la finalidad perseguida por la persona que presta su ayuda. Si la ayuda prestada es un servicio de restauración, alojamiento o cuidados médicos, la persona que presta dicha ayuda sólo queda exenta de responsabilidad penal cuando dicho servicio está destinado a asegurar condiciones de vida dignas y decentes al extranjero. La exención de responsabilidad penal sólo existe, para cualquier otro acto, cuando éste está destinado a preservar la dignidad o la integridad física del extranjero. Sin embargo, estas disposiciones no pueden, sin desconocer el principio de fraternidad, ser interpretadas de otra manera que aplicándose también a cualquier otro acto de ayuda prestada con finalidad humanitaria.

15. Resulta de lo anterior que, salvo la reserva establecida en el apartado anterior, el legislador no ha realizado una conciliación manifiestamente desequilibrada entre el principio de fraternidad y el objetivo de valor constitucional de protección del orden público. Por consiguiente, la alegación basada en el desconocimiento del principio de fraternidad en base al 3.º apartado del artículo L. 622-4 del Código relativo a la entrada y a la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo debe descartarse.

23. El Consejo Constitucional no dispone de un poder general de apreciación de igual naturaleza que el del Parlamento. No le compete indicar las modificaciones que deben introducirse para poner remedio a la inconstitucionalidad constatada. En el presente caso, la derogación inmediata de las disposiciones impugnadas tendría como efecto extender las exenciones penales previstas en el artículo L. 622-4 a los actos que tienden a facilitar o intentar facilitar la entrada irregular en el territorio francés. Acausaría consecuencias manifiestamente excesivas. Por consiguiente, corresponde aplazar al 1 de diciembre de 2018 la fecha de derogación de las disposiciones impugnadas.

24. A fin de hacer cesar la inconstitucionalidad constatada a partir de la publicación de la presente sentencia, procede juzgar que la exención penal prevista en el 3.º apartado del artículo L. 622-4 del Código relativo a la entrada y a la estancia de los extranjeros y del derecho de asilo también debe aplicarse a los actos que tienden a facilitar o intentar facilitar la circulación, la cual es accesoria a la estancia de un extranjero en situación irregular en Francia, con excepción de la entrada en el territorio, cuando estos actos son realizados con finalidad humanitaria.

4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA PROTEGER LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES

4.1 La autoridad judicial, guardiana de la libertad individual

27. SENTENCIA N.º 76-75 DC DE 12 DE ENERO DE 1977

Ley que autoriza la inspección de vehículos con miras a la investigación y prevención de delitos

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1977/7675DC.htm>

El Consejo Constitucional afirma su papel en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante tres afirmaciones de la mayor importancia para la libertad y la seguridad.

– *La libertad individual es un «principio fundamental reconocido por las leyes de la República»*

– *La autoridad judicial es garante de la libertad individual*

– *La policía judicial no puede beneficiarse con el otorgamiento de poderes a la vez de gran alcance y establecidos de manera imprecisa.*

En particular, el Consejo Constitucional considera que el legislador no puede dar a la policía judicial poderes que llevarían a esta última a atentar contra la libertad individual cuando no existe riesgo alguno de atentar contra el orden público.

1. Considerando que la libertad individual constituye uno de los principios fundamentales garantizados por las leyes de la República, y proclamado por el Preámbulo de la Constitución de 1946, confirmado por el Preámbulo de la Constitución de 1958;

2. Considerando que el artículo 66 de la Constitución, al reafirmar este principio, confía su salvaguarda a la autoridad judicial;

3. Considerando que el texto sometido a consideración del Consejo Constitucional tiene por objeto otorgar a los agentes de la policía judicial o, por orden del mismo, a los agentes de la policía judicial, la facultad de inspeccionar cualquier vehículo o de su contenido solo con la condición de que este vehículo se encuentre en una vía abierta al tráfico público y que esta visita se realice en presencia del propietario o del conductor;

4. Considerando que, salvo que se cumplan las dos condiciones antes señaladas, las facultades conferidas por esta disposición a los agentes de la policía judicial y a los agentes que actúen bajo sus órdenes podrán ejercitarse, sin restricción, en todos los casos, salvo la entrada en vigor de un régimen jurídico de facultades excepcionales, aunque no se haya cometido infracción alguna y sin que la ley condicione estos controles a la existencia de amenaza de infracción orden público;

5. Considerando que por la amplitud de las competencias, cuya naturaleza, además, no está definida, conferidas a los agentes de la policía judicial y sus agentes, por la naturaleza muy general de los casos en que estos poderes podrían ejercitarse y la imprecisión del alcance de los controles a los que pueden dar lugar, este texto vulnera los principios esenciales en los que se basa la protección de la libertad individual; que, en consecuencia, no es conforme con la Constitución;

4.2 La progresividad en la protección de los derechos fundamentales («efecto-cierre»)

28. SENTENCIA N.º 84-181 DC DE 11 DE OCTUBRE DE 1984

Ley para limitar la concentración y garantizar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas de prensa

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/84181DC.htm>

El Consejo Constitucional establece por primera vez una fórmula directiva, clásica a partir de entonces, según la cual, por tratarse de una libertad fundamental, «la ley solo puede regular su ejercicio con miras a hacerlo más efectivo o conciliarlo con el de otras reglas o principios de valor constitucional». Por lo tanto, se considera que esta sentencia sienta las bases para una teoría general de los derechos fundamentales en el Derecho constitucional francés.

También es importante fundamentalmente para la libertad de comunicación.

40. Considerando que el artículo 10 de la ley dice lo siguiente: «Una persona puede poseer o controlar varios diarios nacionales de información política y general si la circulación total no excede el 15% de la circulación del total de los diarios nacionales de la misma naturaleza. – Se considera nacional un periódico, con todas las ediciones combinadas, que genere al menos el 20% de su circulación fuera de

sus tres regiones principales de distribución o que dedique regularmente más de la mitad de su superficie editorial a información nacional e internacional»; que el artículo 11 dispone: «Una persona puede poseer o controlar varios periódicos diarios regionales, departamentales o locales de información política y general, si el total de su circulación no excede el 15% de la circulación de todos los periódicos regionales, departamentales o locales de la misma naturaleza»; que el artículo 12 dice lo siguiente: «Una persona puede poseer o controlar uno o más diarios regionales, departamentales o locales de información política y general y uno o más diarios nacionales de la misma naturaleza si la distribución de estos diarios no excede: 1.º para los diarios nacionales, 10% de la circulación total de todos los diarios nacionales de la misma naturaleza; 2.º para los diarios regionales, departamentales o locales, el 10% de la circulación total de todos los diarios regional, departamental o local de la misma naturaleza»;

46. Considerando que el efecto de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 13 sería obligar a las empresas a cumplir con los límites definidos por los artículos 10, 11 y 12, mientras que la situación actual de estas compañías se formaron bajo la influencia de una legislación que no incluía dichos límites;

47. Considerando que, si bien está abierto al legislador, cuando organiza el ejercicio de la libertad pública mediante el uso de los poderes que le confiere el artículo 34 de la Constitución, para adoptar en el futuro, si lo considera necesario, normas más rigurosas que las que estaban en vigor anteriormente, puede, en el caso de situaciones existentes relacionadas con una libertad pública, cuestionarlas solo en dos casos: que cuando estas situaciones hubieran sido adquiridas ilegalmente; que donde su cuestionamiento sea realmente necesario para asegurar la consecución del objetivo constitucional perseguido;

48. Considerando, por un lado, que el párrafo 2 del artículo 13 no hace referencia al carácter lícito o ilícito de las condiciones para crear situaciones existentes en el momento de la publicación de la ley, ni a las sentencias, de los tribunales, únicos competentes en la materia, para apreciar este carácter;

49. Considerando por otra parte, en lo que respecta a los diarios nacionales, que no se puede sostener válidamente que el número, la variedad de caracteres y tendencias, las condiciones de distribución de estos diarios desconocen actualmente la exigencia del pluralismo de una manera tan seria que sería necesario, para restaurarlo, cuestionar las situaciones existentes, en particular, transfiriendo o borrando títulos posiblemente contra la voluntad de los lectores;

50. Considerando, por tanto, que las disposiciones del párrafo 2 del artículo 13 que tienden de forma indivisible a la aplicación de los topes de los artículos 10, 11 y 12 a las situaciones existentes al publicarse la ley no se justifican ni por una referencia a la ilegalidad de estas situaciones ni por la necesidad de restaurar un pluralismo efectivo que habría ya desaparecido y no son pues conformes a la Constitución;

4.3 Las reservas de interpretación

29. DECISIÓN N.º 93-323 DC DE 5 DE AGOSTO DE 1993

Ley relativa a los controles y verificaciones de identidad

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93323DC.htm>

El Consejo ha utilizado la técnica de la declaración de constitucionalidad sujeta a reservas durante muchos años, lo que le ha permitido supervisar la aplicación de una ley y, por lo tanto, compensar los efectos limitados de una revisión a priori de la constitucionalidad. La sentencia anterior 28. n.º 84-181 DC de 11 de octubre de 1984, Ley para limitar la concentración y garantizar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas de prensa, menciona por primera vez en la parte dispositiva reservas de interpretación que condicionan la constitucionalidad de ciertas disposiciones. Esta práctica se sistematizará a partir de la sentencia n.º 95-370 DC de 30 de diciembre de 1995, Ley que autoriza al Gobierno, mediante la aplicación del artículo 38 de la Constitución, a reformar la protección social.

No obstante, la sentencia n.º 93-323 DC de 5 de agosto de 1993 tuvo especial repercusión pues trata acerca de la libertad individual y tiene que ver con una materia que había sido objeto de numerosas discrepancias de jurisprudencia y controversias doctrinales durante 40 años: los controles de identidad.

Sobre el séptimo párrafo del artículo 78-2 del Código de Procedimiento Penal:

7. Considerando que este párrafo incorpora disposiciones ya vigentes en virtud de las cuales se puede realizar un control de identidad, de la misma manera que en otros casos, para prevenir un ataque al orden público, en particular a la seguridad de las personas o de la propiedad, añadiendo la nueva precisión según la cual se puede comprobar la identidad de cualquier persona «sea cual sea su comportamiento»;

8. Considerando que los diputados autores de la remisión sostienen que este añadido, al dar lugar a la autorización de controles de identidad sin que se justifiquen los motivos de la actuación, constituye una injerencia excesiva en la libertad individual al privarla de garantías legales;

9. Considerando que la prevención de ataques al orden público, en particular los ataques a la seguridad de personas o bienes, es necesaria para salvaguardar los principios y derechos de valor constitucional; que, no obstante, la práctica de los controles de identidad generalizados y discrecionales es incompatible con el respeto de la libertad individual; que si bien el legislador puede establecer que el control de la identidad de una persona no esté vinculado a su comportamiento, el hecho es que la autoridad interesada debe justificar, en todos los casos, las circunstancias específicas que establecen el riesgo de incumplimiento del orden público que motivó el control; que solo está sujeto a esta reserva de interpretación que el legislador no haya privado de garantías jurídicas la existencia de libertades garantizadas constitucionalmente;

10. Considerando que corresponde a las autoridades administrativas y judiciales velar por el pleno cumplimiento de todas las condiciones formales y sustantivas establecidas por el legislador; que, en particular, corresponde a los tribunales competentes censurar y reprimir las ilegalidades que puedan cometerse y prever, en caso necesario, la reparación de sus consecuencias perjudiciales; que, por lo tanto, corresponde a la autoridad judicial, guardiana de la libertad individual, controlar en particular las condiciones relacionadas con la legalidad, la realidad y la relevancia de las razones que han motivado las operaciones de control y verificación de la identidad; que a tal efecto le corresponde evaluar, en su caso, el comportamiento de las personas interesadas;

Sobre el octavo párrafo del artículo 78-2 del Código de Procedimiento Penal:

11. Considerando que esta disposición autoriza el control de la identidad de cualquier persona a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de tenencia, porte y presentación de los títulos y documentos previstos por la ley, no solo en las zonas que prestan servicios de transporte internacional, pero también en un área entre la frontera terrestre de Francia con los Estados partes en la Convención firmada en Schengen el 19 de junio de 1990 y una línea trazada veinte kilómetros más abajo; que esta distancia puede ampliarse hasta cuarenta kilómetros por decreto interministerial en las condiciones que se establezcan por decreto del Consejo de Estado;

16. Considerando por otro lado, que al prever la posibilidad de ampliar el límite de la zona fronteriza de que se trate más allá de veinte kilómetros, el legislador ha proporcionado, a falta de justificaciones adecuadas derivadas de requisitos constantes y particulares de seguridad pública y teniendo en cuenta los medios de control que generalmente tiene a su disposición la autoridad pública, una injerencia excesiva en la libertad individual; que, además, el legislador ignoró su competencia al delegar en el poder regulador la tarea de fijar esta prórroga; que a partir de entonces deberán declararse contrarias a la Constitución las siguientes palabras «esta línea pudiendo ser recorrida, en las condiciones fijadas por decreto del Consejo de Estado, hasta 40 kilómetros por decreto conjunto del Ministro del Interior y el Ministro de Justicia “y las palabras” conjunto de los dos ministros mencionados» que son inseparables del mismo;

4.4 Las variaciones en el control de proporcionalidad

4.4.1 TOTAL Y COMPLETO

30. SENTENCIA N.º 2008-562 DC DE 21 DE FEBRERO DE 2008

Ley relativa a la retención de seguridad y la declaración de irresponsabilidad penal por trastorno mental

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2008/2008562DC.htm>

El Consejo Constitucional formula por primera vez el método de su control total y completo de proporcionalidad. La libertad personal estaba nuevamente en juego. Cuando una medida

lleva a privar a una persona de su libertad, el Consejo Constitucional realiza una prueba de triple proporcionalidad. Verifica que los ataques a la libertad constitucional son respectivamente «apropiados, necesarios y proporcionados a los objetivos perseguidos».

[El Consejo Constitucional fue requerido bajo el artículo 61 de la Constitución, de la ley relativa a la retención de seguridad y la declaración de irresponsabilidad penal por trastorno mental, el 11 de febrero de 2008, por 60 diputados y 60 senadores, impugnando en particular la conformidad con la Constitución de sus artículos 1, 3, 4, 12 y 13.]

Con respecto a la alegación basada en la vulneración de los artículos, 9 de la Declaración de 1789 y 66 de la Constitución:

11. Considerando que según el artículo 9 de la Declaración de 1789: «Todo hombre se presume inocente hasta que haya sido declarado culpable; si se juzga indispensable su arresto, cualquier rigor que no sea sumamente necesario para asegurar su persona, debe ser severamente reprimido por la ley»; que el artículo 66 de la Constitución establece que: «Nadie puede ser detenido arbitrariamente. – La autoridad judicial, guardiana de la libertad individual, garantiza el respeto de este principio en las condiciones previstas por la ley»;

13. Considerando que la retención de seguridad y la vigilancia de seguridad deben respetar el principio resultante de los artículos 9 de la Declaración de 1789 y 66 de la Constitución, según el cual la libertad individual no puede verse obstaculizada por un rigor que no sea necesario; que, de hecho, es responsabilidad del legislador garantizar la conciliación entre, por un lado, la prevención de las infracciones al orden público necesarias para la salvaguarda de los derechos y principios de valor constitucional y, por otro lado, el ejercicio de las libertades garantizadas constitucionalmente; que incluyen la libertad de circulación y el respeto por la vida privada, protegidas por los artículos 2 y 4 de la Declaración de 1789, así como la libertad individual, que el artículo 66 de la Constitución confía su protección a la autoridad judicial; que los ataques al ejercicio de estas libertades deben ser adaptados, necesarios y proporcionados al objetivo de prevención perseguido;

En cuanto a la adecuación:

14. Considerando que, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 706-53-13 del Código de Procedimiento Penal, el ingreso de una persona en un centro socio-médico-judicial de seguridad debe permitir, por medio de una atención médica, social y psicológica permanente, el final de esta medida; que, de hecho, la retención de seguridad está reservada para personas particularmente peligrosas, caracterizadas por una probabilidad muy alta de reincidencia porque padecen un trastorno grave de la personalidad; teniendo en cuenta la privación total de libertad que resulta de la detención, la definición del alcance de esta medida debe estar en línea con la existencia de tal trastorno de la personalidad;

15. Considerando, en primer lugar, que según los términos del artículo 706-53-13 del Código de Procedimiento Penal, una persona solo puede estar sujeta a una orden de detención si ha sido «condenada a una pena de prisión de al menos quince años por delitos cometidos contra una víctima menor, asesinato o asesinato, tortura o actos de barbarie, violación, secuestro o confinamiento forzoso»; que este artículo agrega que «lo mismo se aplica a los delitos cometidos en una víctima mayor de edad, asesinato o asesinato agravado, tortura o actos de barbarie agravados, violación agravada, secuestro o confinamiento agravado»; teniendo en cuenta la extrema gravedad de los delitos en cuestión y la importancia de la pena pronunciada por el tribunal penal, el alcance de la retención de seguridad parece adecuado al propósito;

16. Considerando, en segundo lugar, que en virtud de los dos primeros párrafos del artículo 706-53-14 del Código de Procedimiento Penal: «Se examinará la situación de las personas mencionadas en el artículo 706-53-13, en menos de un año antes de la fecha prevista para su liberación, por el comité multidisciplinario sobre medidas de seguridad previsto en el artículo 763-10, para evaluar su peligrosidad.

Con esta finalidad, el comité solicitará el ingreso de la persona, por un período de al menos seis semanas, en un servicio especializado responsable de observar a las personas detenidas a los fines de una evaluación multidisciplinaria de peligrosidad acompañada de un examen médico realizado por dos expertos»; que estas disposiciones constituyen garantías adecuadas para reservar la retención de seguridad solo para personas particularmente peligrosas porque sufren un grave trastorno de la personalidad;

En cuanto a la necesidad:

17. Considerando, en primer lugar, que por vulnerar gravemente la libertad individual, la retención de seguridad solo puede constituir una medida a adoptar si se tiene claro que ninguna medida menos perjudicial para esta libertad puede ser suficiente para evitar la comisión de delitos que dañen gravemente la integridad de las personas;

18. Considerando que, en aplicación de los artículos 706-53-13 y 706-53-14 del Código de Procedimiento Penal, la retención de seguridad solo puede decidirse «excepcionalmente» con respecto a una persona condenada a una pena larga por delitos particularmente graves y si el tribunal expresó tajantemente su convicción que puede estar sujeto a un nuevo examen de su situación al final de su condena; que la peligrosidad de esta persona se evalúa al final de la condena, mediante una evaluación multidisciplinaria de la peligrosidad acompañada de la evaluación médica realizada por dos expertos; que según el artículo 706-53-14 del Código de Procedimiento Penal, esta medida solo se puede ordenar si la comisión multidisciplinaria de medidas de seguridad, y la jurisdicción regional, que es quien decide, consideran que «las obligaciones resultantes del registro Fichero Judicial Nacional automatizado de Autores de Delitos sexuales o violentos, así como las obligaciones resultantes de una orden de tratamiento o colocación bajo vigilancia electrónica móvil, que probable-

mente se pronunciará en el marco de la monitorización socio-judicial o la vigilancia judicial, parece insuficiente para evitar la comisión de los delitos mencionados en el artículo 706-53-13» y que «esta retención constituye, por lo tanto, la única forma de frenar la comisión, muy probable, de estos delitos»; que estas disposiciones garantizan que el tribunal regional de retención de seguridad solo puede ordenar una medida de retención de seguridad si es estrictamente necesario;

19. Considerando, en segundo lugar, que el mantenimiento de una persona condenada, más allá del vencimiento de su condena, en un centro socio-médico-judicial de seguridad para que se beneficie de la atención médica, social y psicológica debe ser estrictamente necesaria; que esto es así cuando la persona condenada ha podido, durante la ejecución de su sentencia, beneficiarse de un tratamiento o cuidado destinado a reducir su peligrosidad, pero que estos no han podido producir resultados suficientes, por el estado de la persona en cuestión o por su negativa a realizar un tratamiento;

20. Considerando que el III del artículo 1 de la ley mencionada inserta en el Código de Procedimiento Penal un artículo 717-1 A que establece que, en el año que sigue a su condena definitiva, la persona condenada en las condiciones antes mencionadas es colocada, por un período de al menos seis semanas, en un servicio especializado que permita determinar las modalidades de atención social y de salud y definir un «seguimiento individualizado» que incluya, si es necesario, atención psiquiátrica; que la V de este mismo artículo complementa el artículo 717-1 del mismo Código, en un párrafo según el cual: «Dos años antes de la fecha prevista para la puesta en libertad de una persona condenada que probablemente esté sujeta a las disposiciones del artículo 706- 53-13, será convocada por el juez para la ejecución de la sentencia, con quien justificará el seguimiento dado al tratamiento médico y psicológico adaptado que le hayan sido propuestos en aplicación de los párrafos segundo y tercero de este artículo. En vista de esta evaluación, el juez responsable de la ejecución de las penas le ofrecerá, si es necesario, someterse a un tratamiento en un establecimiento penitenciario especializado»; que según los términos del artículo 706-53-14: «La comisión multidisciplinaria de medidas examinará la situación de las personas mencionadas en el artículo 706-53-13, al menos un año antes de la fecha programada para su liberación- con esta finalidad, la comisión solicitará la adscripción de la persona, por un período de al menos seis semanas, a un servicio especializado responsable de la observación de personas detenidas con el propósito de realizar una evaluación multidisciplinaria de peligrosidad acompañada de una valoración médica realizada por dos expertos»;

21. Considerando que el respeto de estas disposiciones garantiza que la retención de seguridad no ha podido evitarse con cuidados y seguimiento durante la ejecución de la condena; que, por lo tanto, dependerá del tribunal regional encargado de la retención de seguridad comprobar que la persona condenada ha podido beneficiarse, durante la ejecución de su condena, de la atención y el tratamiento adaptados a la trastorno de personalidad que sufre; que, con esta reserva, la retención de seguri-

dad aplicable a las personas condenadas después de la publicación de la referida ley es necesaria para la consecución del objetivo perseguido;

En cuanto a la proporcionalidad:

22. Considerando que la retención de seguridad solo puede establecerse por un tribunal compuesto por tres magistrados del Tribunal de Apelación con la opinión favorable de la comisión multidisciplinaria de medidas de seguridad; que se decide después de un debate contencioso y, si la persona condenada lo solicita, público; que el condenado es asistido por un abogado, o en su defecto, por un abogado de oficio; que, después de un período de tres meses después de que la decisión se haya convertido en definitiva, la persona puesta en retención de seguridad puede solicitar que se termine esta medida; además, se termina automáticamente si el tribunal regional de retención no ha decidido sobre la solicitud en tres meses; que las sentencias de esta jurisdicción pueden ser impugnadas ante la Jurisdicción Nacional de la retención de seguridad cuyas sentencias pueden ser objeto de un recurso de casación; que finalmente, bajo los términos del artículo 706-53-18 del Código de Procedimiento Penal: «La jurisdicción regional encargada puede poner fin de inmediato a la retención de la seguridad *ex officio* tan pronto como las condiciones esperadas no se cumplan»; De estas disposiciones se desprende que la autoridad judicial retiene la posibilidad de interrumpir en cualquier momento la prórroga de la retención, de oficio o a solicitud de la persona detenida, cuando las circunstancias de hecho o de derecho lo justifiquen; que, en consecuencia, el legislador completará el procedimiento de colocación en retención de seguridad con las garantías adecuadas para asegurar la conciliación que le corresponde entre, por un lado, la libertad individual cuyo artículo 66 de la Constitución confiere la protección a la autoridad judicial y, por otro lado, el objetivo de prevenir la reincidencia sobrevenida;

23. Considerando que, en aplicación del artículo 706-53-16 del Código de Procedimiento Penal, la decisión de aplicar la retención de seguridad es válida por un período de un año aunque puede renovarse, después de una opinión favorable de la comisión multidisciplinaria de medidas de seguridad, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 706-53-15 y por la misma duración, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 706-53-14; que según el penúltimo párrafo del artículo 723-37 del Código de Procedimiento Penal, la colocación en vigilancia de seguridad también puede renovarse por la misma duración; que el número de renovaciones no está limitado; de estas disposiciones se desprende que la renovación de la medida solo puede decidirse si, en la fecha de la renovación, y en vista, según sea el caso, que la evaluación multidisciplinaria o la valoración médica realizada con el fin de una posible extensión de la medida, lo considere como el único medio para prevenir la comisión de los delitos a que se refiere el artículo 706-53-13 del Código de Procedimiento Penal; así, para que la medida conserve su carácter estrictamente necesario, regularmente se tomará en cuenta el desarrollo de la persona y el hecho de que se somete a la atención que se le ofrece a largo plazo;

que, por lo tanto, debe desestimarse la denuncia de que la renovación de la medida sin limitación de duración es desproporcionada;

4.4.2 CONTROL DE LA DESPROPORCIÓN MANIFIESTA

31. SENTENCIA N.º 2010-613 DC DE 7 DE OCTUBRE DE 2010

Ley que prohíbe la ocultación del rostro en el espacio público
Conformidad-reserva

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010613DC.htm>

El Consejo Constitucional lleva a cabo un control evidente de proporcionalidad, menos profundo que el control completo, entre los derechos y las libertades constitucionales y el orden público. Esta sentencia valida la prohibición legal de ocultar completamente el rostro en el espacio público. El Consejo Constitucional considera que la ley no hizo una conciliación, manifiestamente desproporcionada entre los derechos constitucionalmente protegidos y la salvaguarda del orden público.

1. Considerando que el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado remiten la ley que prohíbe la ocultación del rostro en el espacio público al Consejo Constitucional; que no invocan contra este texto ninguna alegación en particular;

2. Considerando que el artículo 1 de la referida ley establece: «Nadie puede, en el espacio público, usar un atuendo destinado a ocultar el rostro»; que el artículo 2 de la misma ley especifica: «I. Para la aplicación del artículo 1, el espacio público consta de vías públicas, así como lugares abiertos al público o asignados a un servicio público. – II. La prohibición prevista en el artículo 1 no se aplica si la vestimenta está prescrita o autorizada por disposiciones legislativas o reglamentarias, si está justificada por razones de salud o profesionales, o si forma parte del marco de prácticas deportivas, festivales o eventos artísticos o tradicionales»; que el artículo 3 establece que el incumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 1 se castiga con la multa prevista para sanciones de segunda clase;

3. Considerando que según los términos del artículo 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites no se pueden determinar sino por la ley»; solo bajo el artículo 5: «La ley no puede prohibir sino las acciones dañosas a la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no manda»; que según su artículo 10: «Nadie puede ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley»; que finalmente, bajo los

términos del tercer párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946: «La ley garantiza a la mujer, en todos los ámbitos, derechos iguales a los del hombre»;

4. Considerando que los artículos 1 y 2 de la ley mencionada están destinados a responder ante la aparición de prácticas, hasta ahora excepcionales, de ocultar el rostro en el espacio público; que el legislador consideró que tales prácticas pueden constituir un peligro para la seguridad pública e ignorar los requisitos mínimos de la vida en sociedad; que también consideró que las mujeres que ocultan sus rostros, voluntariamente o no, se encuentran en una situación de exclusión e inferioridad manifiestamente incompatible con los principios constitucionales de libertad e igualdad; que al adoptar las disposiciones mencionadas, el legislador completó y generalizó las normas hasta ahora reservadas para situaciones específicas a los efectos de la protección del orden público;

5. Considerando que, teniendo en cuenta los objetivos que se ha fijado y teniendo en cuenta la naturaleza de la sanción impuesta en caso de incumplimiento de la norma establecida, el legislador ha adoptado disposiciones que garantizan, entre la salvaguardia de orden público y garantía de derechos constitucionalmente protegidos, una conciliación que no es manifiestamente desproporcionada; sin embargo, la prohibición de ocultar el rostro en el espacio público no puede, sin infringir indebidamente el artículo 10 de la Declaración de 1789, restringir el ejercicio de la libertad religiosa en lugares de culto abiertos al público; que, sujeto a esta reserva, los artículos 1 a 3 de la referida ley no son contrarios a la Constitución;

6. Considerando que el artículo 4 de la referida ley, que castiga con un año de prisión y una multa de 30,000 €, el hecho de imponer a otros que oculten el rostro, y sus artículos 5 a 7, relacionados tras su entrada en vigor y su aplicación, no son contrarios a la Constitución,

32. SENTENCIA N.º 2014-439 QPC DE 23 DE ENERO DE 2015

Ahmed S. [Privación de la nacionalidad]

Conformidad

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2014439QPC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2015/2014439QPC.htm>
[añadido]

El Consejo Constitucional decide sobre la conformidad con la Constitución de la privación de la nacionalidad que afecta a las personas naturalizadas francesas condenadas por terrorismo. Considera que no existe una desproporción manifiesta entre el delito y la pena incurrida.

Además, en el caso de una QPC, el Consejo Constitucional admite su admisibilidad, aunque ya examinó la disposición impugnada durante su revisión del artículo 61, por no haberla declarado explícitamente conforme en la parte resolutive de su decisión anterior.

Sobre la admisión de la cuestión prioritaria de constitucionalidad:

5. Considerando que resulta de la combinación de los artículos 23-2 y 23-4 de la citada ordenanza de 7 de noviembre de 1958 que puede ser cuestionada ante el Consejo Constitucional una disposición que no haya sido ya declarada conforme con la Constitución en la fundamentación y el fallo de una sentencia del Consejo Constitucional, salvo cambio de circunstancias; que las palabras «o por un crimen o un delito que constituya un acto de terrorismo» que figuran en el punto primero del artículo 25 del Código Civil han sido introducidas por el artículo 12 de la citada ley de 22 de julio de 1996; que el Consejo Constitucional ha examinado especialmente esta disposición en los considerandos 20 a 23 de la citada sentencia de 16 de julio de 1996; que, sin embargo, el Consejo Constitucional no ha declarado esta disposición conforme con la Constitución en el fallo de su sentencia; que la cuestión prioritaria de constitucionalidad resulta entonces admisible;

Sobre la conformidad de las disposiciones recurridas con los derechos y libertades garantizados por la Constitución:

En lo que concierne al alegato referido al desconocimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de las penas:

17. Considerando que según el artículo 8 de la Declaración de 1789: «La ley únicamente debe establecer las penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado si no es en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y legalmente aplicada»; que los principios enunciados por este artículo no se aplican únicamente a las penas acordadas por las jurisdicciones represivas sino también a cualquier otra sanción que tenga carácter punitivo;

18. Considerando que el artículo 61-1 de la Constitución no confiere al Consejo Constitucional un poder general de apreciación y de decisión de la misma naturaleza que el del Parlamento; le atribuye únicamente competencia para pronunciarse sobre la conformidad de las disposiciones legislativas sometidas a su examen con los derechos y libertades que la Constitución garantiza; que, si la necesidad de las penas vinculadas con las infracciones depende del poder de apreciación del legislador, corresponde al Consejo Constitucional asegurarse de la ausencia de desproporción manifiesta entre la infracción y la pena impuesta;

19. Considerando que las disposiciones impugnadas subordinan la privación de la nacionalidad a la condición de que la persona haya sido condenada por actos de terrorismo; que no pueden conducir a que la persona se convierta en apátrida; que a la vista de la gravedad muy particular que revisten por esencia los actos de terrorismo, las disposiciones impugnadas establecen una sanción que teniendo carácter punitivo no resulta manifiestamente desproporcionada; que por ello el alegato referido al desconocimiento de las exigencias del artículo 8 de la Declaración de 1789 debe ser descartado;

4.5 La concepción del principio de igualdad

33. SENTENCIA N.º 73-51 DC DE 27 DE DICIEMBRE DE 1973

Ley de Presupuestos para 1974

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1973/7351DC.htm>

El Consejo Constitucional se basa por primera vez directamente en las disposiciones de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 para situarlas en el centro del control de la constitucionalidad de una ley.

Por lo tanto, realiza por primera vez el control de una ley con respecto al principio constitucional de la igualdad.

[El Consejo Constitucional ha sido requerido el 20 de diciembre de 1973 por el Presidente del Senado, en virtud del artículo 61 de la Constitución, de la Ley de Presupuestos de 1974, aprobada por el Parlamento. Al día siguiente, el Primer Ministro solicitó al Consejo Constitucional que se pronunciara de acuerdo con el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 61, párrafo 3, de la Constitución.]

1. Considerando que las disposiciones del artículo 62 de la Ley de Presupuestos de 1974 tienden a agregar al artículo 180 del Código General de Impuestos disposiciones que están destinadas a permitir al contribuyente, automáticamente gravado con impuestos sobre los ingresos en las condiciones previstas en dicho artículo, para obtener la descarga de la contribución que se le ha asignado a este respecto si establece, bajo la supervisión del juez fiscal, que las circunstancias no pueden permitirnos presumir «la existencia de recursos o comportamientos ilegales u ocultos que tienden a evadir el pago normal de impuestos»;

2. Considerando, sin embargo, que la última disposición del párrafo agregado al artículo 180 del Código Fiscal General por el artículo 62 de la Ley de Presupuestos de 1974 tiende a discriminar entre los ciudadanos con respecto a la posibilidad de presentar pruebas contrarias a una decisión fiscal oficial de la administración que les concierne; que así dicha disposición infringe el principio de igualdad ante la ley contenido en la Declaración de Derechos Humanos de 1789 y reafirmado solemnemente por el Preámbulo de la Constitución;

3. Considerando, por lo tanto, que la última disposición del párrafo agregado al artículo 180 del Código Tributario General por el artículo 62 de la Ley de Presupuestos de 1974 debe declararse no conforme con la Constitución;

4. Considerando que esta disposición, que se presenta como una excepción a un poder abierto por el legislador para excluir, por medio de pruebas en contrario, la aplicación de impuestos automáticos, constituye un elemento inseparable de las demás disposiciones contenidas en el artículo 62 de la Ley de Presupuestos; que, en consecuencia, es todo el artículo mencionado el que debe considerarse contrario a la Constitución;

34. SENTENCIA N.º 96-375 DC DE 9 DE ABRIL DE 1996

Ley sobre diversas disposiciones de orden económico y financiero

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1996/96375DC.htm>

El Consejo Constitucional resume en esta sentencia su forma de considerar el principio de igualdad. El principio de igualdad no impide que el legislador regule diferentes situaciones de manera diferente ni derogue la igualdad por razones de interés general, sino bajo dos condiciones.

La primera, ya formulada en la sentencia n.º 87-232 DC de 7 de enero de 1988, radica en el hecho de que la diferencia resultante en el tratamiento está relacionada con el propósito de la ley que lo establece.

La segunda aparece en esta sentencia de 1996: las razones de interés general deben estar directamente relacionadas con esta ley.

Sobre el I del artículo 87 de la ley:

6. Considerando que el I de este artículo tiende, sujeto a sentencias judiciales que tienen la fuerza de cosa juzgada, a declarar regulares con respecto a las disposiciones relativas al calendario de amortización previsto por el 2.º del artículo L. 312-8 del Código del Consumidor, las ofertas de préstamos mencionadas en el artículo L. 312-7 del mismo Código y emitidas antes del 31 de diciembre de 1994, siempre que hayan indicado los plazos de reembolso del préstamo, su periodicidad, su número o la duración del préstamo, así como, en su caso, los términos de sus variaciones;

8. Considerando que si bien no corresponde al legislador ni al Gobierno censurar las sentencias de los tribunales, abordar los mandatos judiciales y reemplazarlos en el juicio de disputas que caen dentro de su jurisdicción, estos principios no excluyen, en el ejercicio de su jurisdicción y, si es necesario, salvo en materia penal, mediante disposiciones retroactivas, que el legislador modifique, en un objetivo de interés general, las normas que el juez tiene la misión de aplicar tan pronto como no ignore los principios o derechos de valor constitucional; que el hecho de que tales modificaciones conlleven consecuencias en las convenciones actuales no es en sí mismo tal que resulte en inconstitucionalidad; que el principio de igualdad no impide que el legislador derogue la igualdad por razones de interés general, siempre que la diferencia de trato resultante esté directamente relacionada con el objeto de la ley que lo establece;

11. Considerando, además, que al declarar como regulares las ofertas de préstamos que no han tenido en cuenta las disposiciones relativas al calendario de amortización previsto en el punto 2 del artículo L. 312-8 del Código del Consumidor, el legislador pretendía evitar un aumento de litigios de tal magnitud que hubiera implicado riesgos considerables para el equilibrio financiero del sistema bancario en su conjunto y, en consecuencia, para la actividad económica general; que el Consejo Constitucional no tiene un poder de apreciación y decisión idéntico al del Parlamento, no le corresponde pronunciarse en ausencia de error manifiesto sobre la importancia de los riesgos incurridos; que el legislador se ha ocupado de limitar el alcance de la

disposición impugnada a las ofertas de préstamos que habrán indicado la cuantía de los términos de reembolso del préstamo, su frecuencia, su número o la duración del préstamo, así como, en su caso, los términos de sus variaciones que necesariamente se deriva del objeto de la ley, por un lado, que los prestatarios que no se beneficiaron en el momento de la oferta del préstamo de las disposiciones relativas al calendario de amortización previsto por el 2.º del mencionado artículo L. 312-8 se colocará en la misma situación que aquellos que se han beneficiado de él, por otro lado, los bancos se encontrarán a la luz de estas disposiciones en la misma situación, habiendo o no cumplido; finalmente, si resulta del I del artículo 87 que los prestatarios reciben un trato diferente dependiendo de si las disputas entre ellos y las instituciones de crédito ya han sido resueltas o no por los tribunales antes de la intervención del legislador, esta diferencia radica en la prohibición de que el legislador censure las sentencias de los tribunales y, por lo tanto, viole el principio de separación de poderes; que, por lo tanto, debe considerarse que el I del artículo 87 responde a un objetivo de interés general y que las alegaciones basadas tanto en el desconocimiento de este último como por el principio de igualdad solo pueden rechazarse;

4.6 Las «incompetencias negativas»

35. SENTENCIA N.º 67-31 DC DE 26 DE ENERO DE 1967

Ley orgánica modificando y completando la ordenanza n.º 58-1270 de 22 de diciembre de 1958 sobre la ley orgánica relativa al estatuto de la magistratura

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1967/6731DC.htm>

El Consejo Constitucional fue concebido como un órgano regulador de los poderes públicos con la idea de proteger, mediante el procedimiento de deslegalización, la esfera de competencia del Gobierno de las invasiones del Parlamento, consideradas demasiado numerosas bajo la III y la IV Repúblicas. Sin embargo, la revisión constitucional resultante del artículo 61, por el contrario, concede al Consejo la oportunidad de censurar por primera vez en esta sentencia el incumplimiento del legislador en el ejercicio de sus poderes, en este caso en los textos más importantes para el funcionamiento de los poderes públicos, las «leyes orgánicas». De hecho, la ley dejó a la decisión del poder regulador lo que tenía que rodear de garantías: las condiciones de asignación de ciertos jueces. Esta falta de ejercicio de habilidades a veces se denomina «incompetencia negativa» por la doctrina.

Cabe señalar que el Consejo también censura las disposiciones de la ley orgánica directamente contrarias al texto de la Constitución según el cual los jueces son inamovibles, es decir, no pueden ser afectados a un nuevo destino sin su consentimiento.

[El 3 de enero de 1967, el Primer Ministro sometió al examen del Consejo Constitucional, de conformidad con las disposiciones del artículo 61 de la Constitución, la ley orgánica adoptada por el Parlamento, modificando y complementando la

ordenanza n.º 58-1270 de 22 de diciembre de 1958 sobre la Ley orgánica relativa al estatuto de la magistratura.]

1. Considerando que según el artículo 64 de la Constitución «los magistrados son inamovibles»; que la ordenanza de 22 de diciembre de 1958 sobre la ley orgánica relativa al estatuto del poder judicial repite, en su artículo 4, primer párrafo, esta misma disposición y, en su segundo párrafo, hace que el principio así establecido sea una aplicación necesaria al especificar «que en consecuencia, el miembro de la judicatura no puede ser afectado sin su consentimiento a un nuevo destino, ni siquiera mediante un ascenso»;

2. Considerando que la ley orgánica, cuyo texto, antes de su promulgación, se presenta al Consejo Constitucional para el examen de su conformidad con la Constitución, establece, en su artículo 28, segundo párrafo, tercera oración, que «a pesar de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 4 de esta ley, los asesores refrendarios pueden, al finalizar sus funciones, asignarse automáticamente a un puesto de magistrado en las condiciones que fijará el reglamento de la administración pública previsto en el artículo 80A *infra*»;

3. Considerando que el poder así abierto al Gobierno por esta disposición, cuando los asesores refrendarios hayan alcanzado el término de diez años asignado por la ley a la duración de sus funciones, para cumplir automáticamente su asignación no es conforme, en el caso de los jueces, según el principio antes mencionado de la Constitución;

4. Considerando, además, que un reglamento de la administración pública no puede fijar las condiciones de asignación de dichos magistrados sin que la ley orgánica haya determinado las garantías que puedan conciliar las consecuencias derivadas de la naturaleza temporal de las funciones del asesor refrendario para el Tribunal de Casación con el principio de inamovilidad de los jueces;

5. Considerando, por lo tanto, que es necesario, por estas razones, declarar no conforme con la Constitución las disposiciones antes mencionadas del artículo 28, segundo párrafo, tercera oración, del texto de la ley orgánica sometido a examen del Consejo Constitucional y, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 80-1 de este texto, en la medida en que se refieren a dichas disposiciones;

36. SENTENCIA N.º 2010-5 QPC DE 18 DE JUNIO DE 2010

SNC Kimberly Clark [Incompetencia negativa en materia tributaria]

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/20105QPC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2010/20105QPC.htm>

[añadido]

El Consejo Constitucional acepta en esta sentencia por primera vez que se invoque la incompetencia negativa del legislador, si esta incompetencia afecta por sí misma a un derecho o una libertad que la Constitución garantice, en el marco de la QPC.

2. Considerando que, en opinión de la sociedad recurrente, las disposiciones del tercer párrafo del 1 del artículo 273, que remiten a un decreto adoptado en Consejo de Estado la tarea de fijar los plazos en que deben operarse las deducciones del impuesto sobre el valor añadido, vulnerarían el derecho enunciado en el artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y del que disponen «todos los ciudadanos» para «constatar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración»; que estas disposiciones vulnerarían también el derecho de propiedad proclamado en su artículo 17; que estarían, por consiguiente, tachadas de incompetencia negativa;

3. Considerando que con arreglo al primer párrafo del artículo 61-1 de la Constitución: «Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa vulnera los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional que se pronunciará en un plazo determinado»; que el incumplimiento por parte del legislador de su propia competencia tan sólo puede invocarse para confirmar una cuestión prioritaria de constitucionalidad en caso de que se vea afectado un derecho o una libertad garantizados por la Constitución;

4. Considerando, por una parte, que de conformidad con el artículo 34 de la Constitución: «La ley fijará las normas sobre... base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase... Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica... »; que las disposiciones del artículo 14 de la Declaración de 1789 son desarrolladas en el artículo 34 de la Constitución y no instituyen un derecho o una libertad que pueda ser invocado, con motivo de un proceso ante una jurisdicción, basándose en una cuestión prioritaria de constitucionalidad, con fundamento en el artículo 61-1 de la Constitución;

5. Considerando, por otra parte, que el 1 del artículo 273 del código general de impuestos, por el hecho de remitir a un decreto adoptado en Consejo de Estado la tarea de fijar los plazos en los que deben operarse las deducciones a las que tienen derecho las personas sujetas al impuesto sobre el valor añadido, no vulnera el derecho de propiedad garantizado por los artículos 2 y 17 de la Declaración de 1789;

6. Considerando que la disposición impugnada no es contraria a ningún derecho o libertad garantizados por la Constitución,

[El tercer párrafo del 1 del artículo 273 del Código General de Impuestos, extraído del artículo 18 de la ley n.º 66-10 de 6 de enero de 1966, es conforme con la Constitución.]

4.7 La calidad de la ley

37. SENTENCIA N.º 2004-500 DC DE 29 DE JULIO DE 2004

Ley orgánica relativa a la autonomía presupuestaria de las colectividades territoriales

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004500DC.htm>

El Consejo Constitucional afirma que el principio de claridad de la ley (examinado por primera vez por la sentencia n.º 98-401 DC del 10 de junio de 1998, cons. 10) y el objetivo del valor constitucional de inteligibilidad y accesibilidad de la ley (n.º 99-421 DC del 16 de diciembre de 1999, Ley que autoriza al Gobierno a proceder, mediante ordenanzas, a la adopción de la parte legislativa de ciertos códigos), que está asociada con ella (n.º 2001-447 DC de 18 de julio de 2001, Ley relativa a la gestión de la pérdida de autonomía de las personas mayores y a la concesión personalizada de autonomía), requiere que el legislador adopte disposiciones suficientemente precisas y fórmulas inequívocas para proteger sujetos de derecho contra una interpretación contraria a la Constitución o contra el riesgo de arbitrariedad. Agrega que esta protección se entiende «sin transferir a las autoridades administrativas o jurisdiccionales la tarea de establecer reglas cuya determinación ha sido confiada por la Constitución únicamente a la ley» (n.º 2005-514 DC, 28 de abril 2005), es decir, como consecuencia de la prohibición de la «incompetencia negativa».

El «principio de claridad de la ley» se deriva del artículo 34 de la Constitución. El resultado es un «objetivo de valor constitucional de accesibilidad e inteligibilidad de la ley» basado en los artículos 4, 5, 6 y 16 de la Declaración de 1789 (n.º 99-421 DC del 16 de diciembre de 1999, citado anteriormente; n.º 2006-540 DC del 27 de julio de 2006, Ley de derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información).

Esta sentencia también es importante con respecto a la autonomía financiera de las autoridades locales, ya que el Consejo Constitucional especifica que el legislador no puede afectar la naturaleza decisiva de la participación de los recursos propios de una categoría de autoridades locales.

[El Consejo Constitucional fue requerido el 22 de julio de 2004 por el Primer Ministro de acuerdo con lo previsto en los artículos 46 y 61-1 de la Constitución, respecto de la conformidad de la Ley orgánica relativa a la autonomía presupuestaria de las colectividades territoriales.]

11. Considerando que el artículo 4 de la ley orgánica, que da una nueva redacción al artículo LO 1114-3 del Código General de las colectividades territoriales, define los recursos de las autoridades locales con los que deben relacionarse sus propios recursos para medir su grado de autonomía financiera; indica, además, que, para cada categoría, la participación de los recursos propios en la totalidad de sus recursos es «decisiva», en el sentido del artículo 72 2 de la Constitución, cumple dos condiciones acumulativas; la primera de estas condiciones requiere que la parte decisiva garantice «la libre administración de las colectividades territoriales que pertenecen a esta

categoría, teniendo en cuenta las competencias que se les confían»; que la segunda establece un umbral mínimo correspondiente al nivel observado para el año 2003;

12. Considerando que según el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «La ley es la expresión de la voluntad general»; que de este artículo se desprende de todas las demás normas de valor constitucional relacionadas con el objeto de la ley que, sujeto a las disposiciones específicas previstas por la Constitución, la ley tiene la intención de establecer reglas y debe en consecuencia estar cubierto con un alcance normativo;

13. Considerando, además, que corresponde al legislador ejercer plenamente la competencia que le confiere la Constitución y, en particular, su artículo 34; que a este respecto, el principio de claridad de la ley, que se deriva del mismo artículo de la Constitución, y el objetivo del valor constitucional de inteligibilidad y accesibilidad de la ley, que se deriva de los artículos 4, 5, 6 y 16 de la Declaración de 1789, requieren que adopte disposiciones suficientemente precisas y fórmulas inequívocas para proteger a los sujetos de derecho contra una interpretación contraria a la Constitución o contra el riesgo de arbitrariedad, sin transferir a las autoridades administrativas, o jurisdiccional, la tarea de fijar reglas cuya determinación ha sido confiada por la Constitución únicamente a la ley;

14. Considerando, por último, que al establecer que el legislador orgánico «fija las condiciones» en que se «aplica» la norma relativa a la parte decisiva de los recursos propios, el tercer párrafo del artículo 72-2 de la Constitución le confió necesariamente, como lo señaló el Consejo Constitucional en su sentencia de 29 de diciembre de 2003 mencionada anteriormente, la tarea de determinar con precisión una participación mínima para cada categoría de colectividades territoriales;

15. Considerando que la primera de las dos condiciones previstas por el artículo 4 de la ley deferida relativa a la garantía de libre administración de las colectividades territoriales, además de su índole tautológica por su incierto alcance normativo, no respeta ni el principio de claridad de la ley ni la exigencia de precisión que el artículo 72-2 de la Constitución requiere del legislador orgánico;

16. Considerando que lo mismo no es cierto para la segunda condición, relativa al umbral mínimo; que esto puede considerarse suficiente para cumplir con la obligación que le incumbe a la ley orgánica, en lo que respecta a la parte determinante, por el tercer párrafo del artículo 72-2 de la Constitución;

17. Considerando que la definición de todos los recursos de las categorías de colectividades territoriales utilizados para el cálculo de la parte de los recursos propios no ignora el alcance de la autorización otorgada al legislador por el tercer párrafo del artículo 72-2 de la Constitución;

18. Considerando que de lo anterior se desprende que es necesario declarar contrarias a la Constitución, en el artículo 4, tercer párrafo de la ley orgánica, las palabras: «es decisivo, en el sentido del artículo 72-2 de la Constitución, cuando garantiza la libre administración de las autoridades locales que entran en esta categoría, teniendo en cuenta los poderes que se le confían.»

38. SENTENCIA N.º 2012-647 DC DE 28 DE FEBRERO DE 2012

Ley que pretende reprimir el negacionismo de los genocidios reconocidos por ley
Incumplimiento total

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012647DC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2012/2012647DC.htm>

El Consejo Constitucional recuerda que el propósito de la ley es establecer reglas y, por lo tanto, debe tener un alcance normativo. De lo contrario, puede censurar la disposición de la ley que obviamente carece de este alcance (n.º 2005-512 DC de 21 de abril de 2005, Ley de orientación y programa para el futuro de la escuela, cons. 16 y 17) En esta sentencia, el Consejo considera que una disposición legislativa cuyo único propósito es «reconocer» un delito de genocidio no puede, en sí misma, tener un alcance normativo, incluso si va acompañada de una criminalización de actos destinados a impugnar o minimizar la existencia de uno o más delitos de genocidio. Además, esta penalización de la impugnación de la existencia y la calificación legal de los delitos reconocidos y calificados como tales por la ley, en sí misma, socava el ejercicio de la libertad de expresión y comunicación, de lo que resulta su inconstitucionalidad.

2. Considerando que el artículo primero de la ley impugnada inserta en la ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa un artículo 24 ter; que este artículo castiga, a título principal, con una pena de un año de prisión y 45.000 euros de multa a aquéllos que «han negado o minimizado de forma indignante», cualquiera que sea los medios de expresión o de comunicación públicos empleados, «la existencia de uno o varios crímenes de genocidio definidos en el artículo 211-1 del Código Penal y reconocidos como tales por ley francesa»; que el artículo de la 2 de la ley cuestionada modifica el artículo 48-2 de la misma ley de 29 de julio de 1881; que extiende el derecho reconocido a ciertas asociaciones de constituirse como parte civil, en particular para extraer las consecuencias de la creación de esta nueva incriminación;

4. Considerando, de una parte, que, según el artículo 6 de la Declaración de 1789: «La ley es la expresión de la voluntad general...»; que resulta de este artículo, así como del conjunto de otras normas de valor constitucional relativas al objeto de la ley, que bajo reserva de disposiciones específicas previstas por la Constitución, la ley tiene vocación de enunciar reglas y debe por consiguiente, revestir un alcance normativo;

5. Considerando que, de otra parte, según el artículo 11 de la Declaración de 1789: «La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por ley»; que el artículo 34 de la Constitución dispone: «La ley fijará las normas sobre... los derechos cívicos y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas»; que, con este fundamento, le está permitido al legislador aprobar reglas sobre el ejercicio de la libre

comunicación y de la posibilidad de hablar, escribir e imprimir; que le es igualmente posible, con este título, prever incriminaciones que repriman el abuso del ejercicio de la libertad de expresión y de comunicación que atenten contra el orden público y los derechos de terceras personas; que, sin embargo, la libertad de expresión y de comunicación es tan valiosa que su ejercicio es una condición de la democracia y una de las garantías del respeto de otros derechos y libertades; que las restricciones que limitan el ejercicio de esta libertad deben ser necesarias, adaptadas y proporcionadas respecto del fin perseguido;

6. Considerando que una disposición legislativa que tiene por objeto «reconocer» un crimen de genocidio no podría, en sí misma, ser revestida del alcance normativo que se vincula a la ley; que, sin embargo, el artículo 1 de la ley impugnada castiga la negación o la minimización de la existencia de uno o de varios crímenes de genocidio «reconocidos como tales por ley francesa»; que reprimiendo así el negacionismo de la existencia y de la calificación jurídica de crímenes que habría él mismo reconocido y calificado como tales, el legislador ha incurrido en un atentado inconstitucional contra el ejercicio de la libertad de expresión y de comunicación; que, por ello, y sin que sea preciso examinar los restantes alegatos, el artículo primero de la ley impugnada debe ser declarado contrario a la Constitución; que su artículo 2, que no es separable del anterior, debe ser igualmente declarado contrario a la Constitución,

[La ley que pretende reprimir el negacionismo de los genocidios reconocidos por ley es contraria a la Constitución.]

4.8 La seguridad jurídica

39. SENTENCIA N.º 2013-682 DC DE 19 DE DICIEMBRE DE 2013

Ley de financiación de la seguridad social para el año 2014

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013682DC.htm>

El Consejo Constitucional, incluso si nunca reconoció un principio autónomo de seguridad jurídica invocado a menudo por los solicitantes, ya tenía una jurisprudencia prevista sobre este tema, comenzando con el régimen de retroactividad de la ley (n.º 84-184 DC del 29 de diciembre de 1984, Ley de Presupuestos de 1985), o el marco, mencionado en sentencias anteriores, de la claridad, inteligibilidad, accesibilidad y normatividad de la ley.

Esta decisión es la que mejor resume el estado de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad jurídica. Complementa los puntos de vista anteriores al respetar la «garantía de derechos» establecida por la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789. El Consejo Constitucional declara que el legislador no puede derogar o modificar disposiciones anteriores si supone privar de las garantías legales a los requisitos constitucionales o si, sin suficientes motivos de interés público, socava las situaciones adquiridas legalmente o pone en tela de juicio los efectos

que se pueden esperar legítimamente de tales situaciones (cons. 14). Al hacerlo, la evaluación del Consejo se acerca a la concepción alemana de la «confianza legítima».

8. Considerando que el artículo 8 modifica, a partir del 26 de septiembre de 2013, las normas relativas a las tasas de cotizaciones a la seguridad social aplicables a determinados productos de los contratos de seguro de vida; que también modifica las normas relativas a los métodos de recuperación de las cotizaciones sociales en los productos de colocación por parte de los establecimientos pagadores, así como las relativas a la fecha de pago del depósito del impuesto sobre la renta adeudado en ciertos productos de colocación; que finalmente modifique las normas relativas a las contribuciones sociales aplicables a Mayotte;

13. Considerando que según el artículo 16 de la Declaración de 1789: «Cualquier sociedad en la que no se garantiza la garantía de los derechos, ni se determina la separación de poderes, no tiene Constitución»;

14. Considerando que en cualquier momento está abierto al legislador, actuando en el ámbito de su competencia, modificar textos anteriores o derogarlos sustituyendo, si es necesario, otras disposiciones; que al hacerlo, sin embargo, no puede privar a las garantías legales de los requisitos constitucionales; que, en particular, no podría, sin razón de suficiente interés general, socavar situaciones legalmente adquiridas ni cuestionar los efectos que legítimamente pueden esperarse de tales situaciones;

15. Considerando, en primer lugar, que las disposiciones del artículo 8 establecen, para los productos de los contratos de seguro de vida adquiridos o registrados a partir del 1 de enero de 1997, exentos del impuesto sobre la renta y por los cuales se pagan las deducciones la terminación del contrato o la muerte del asegurado, un cambio en las tasas de cotizaciones a la seguridad social aplicables a los «eventos operativos que ocurran a partir del 26 de septiembre de 2013»; que al planificar la aplicación de las tasas de deducción de la seguridad social modificadas para los contratos cuyo vencimiento o transmisión tuvo lugar desde el 26 de septiembre de 2013, la fecha en que se hicieron públicas las disposiciones impugnadas, el legislador pretendió evitar que el anuncio de esta reforma provocara, antes de la entrada en vigor de la ley, los efectos contrarios al objetivo perseguido; que, en consecuencia, el efecto retroactivo que resulta de estas disposiciones está justificado por una razón de suficiente interés general;

16. Considerando, en segundo lugar, que el legislador instituyó, para los contratos de seguro de vida suscritos antes del 26 de septiembre de 1997, las primas pagadas antes de esa fecha o, bajo ciertas condiciones específicas, posteriormente, un régimen especial de imposición sobre los productos provenientes de estas primas, para alentar a los asegurados mantener estos contratos por un período de seis u ocho años previsto en el párrafo I bis del artículo 125-0 A del Código Tributario General;

17. Considerando que, por un lado, el legislador estableció una exención total del impuesto sobre la renta de los productos correspondientes a estas primas pagadas en contratos suscritos antes del 26 de septiembre de 1997; que, por otro lado, las tasas de cotizaciones a la seguridad social aplicables a los productos de los contratos de

seguro de vida adquiridos o registrados a partir del 1 de enero de 1997 están exentos del impuesto sobre la renta y por los cuales las deducciones se pagan al rescindir el contrato o el fallecimiento del asegurado son, para cada fracción de ingresos correspondiente a un período determinado, las tasas vigentes durante ese período; que el beneficio de la aplicación de estas tasas «históricas» de contribuciones a la seguridad social se adjunta, al igual que el beneficio de la exención del impuesto sobre la renta sobre estas mismas ganancias, al respeto de un período de retención del contrato de seis años para contratos firmados entre el 1 de enero de 1983 y el 31 de diciembre de 1989 y ocho años para los firmados entre el 1 de enero de 1990 y el 25 de septiembre de 1997; que las disposiciones impugnadas pretenden poner fin a esta norma de sujeción a las cotizaciones sociales; que se desprende de todas las disposiciones legislativas enumeradas que la aplicación de tasas de deducción de seguridad social «históricas» a los ingresos de ciertos contratos de seguro de vida es una de las contrapartes que están vinculadas al respeto de un término seis u ocho años de conservación de contratos, otorgados a ahorradores para la tributación de los productos resultantes de estos contratos; que a continuación, los contribuyentes que hayan respetado esta duración de conservación podrían esperar legítimamente la aplicación de un régimen tributario particular vinculado al respeto de esta duración legal;

18. Considerando que el legislador, al perseguir el objetivo de aumentar el rendimiento de las contribuciones a la seguridad social aplicadas a los productos de los contratos de seguros de vida, pudo prever un aumento en las tasas de estas retiradas para la parte de estos productos adquiridos o registrados más allá del período legal necesario para beneficiarse del régimen de exención del impuesto sobre la renta; que, por otro lado, tal razón, exclusivamente financiera, no constituye un objetivo de interés general suficiente para justificar que los ingresos de los contratos de seguro de vida adquiridos o registrados durante el período legal necesario para beneficiarse del régimen fiscal especial de estos productos estén sujetos a un cambio en las tasas de cotizaciones a la seguridad social que les sean aplicables;

19. Considerando que, en consecuencia, las disposiciones del artículo 8 no podrían, sin afectar los requisitos antes mencionados del artículo 16 de la Declaración de 1789, permitir que los ingresos de los contratos de seguro de vida adquiridos o registrados de El 1 de enero de 1997, exento del impuesto sobre la renta, y por el cual las deducciones se pagan al término del contrato o la muerte del asegurado, están sujetas a las tasas de deducción social aplicables en la fecha del evento imputable por los de estos productos que fueron adquiridos o registrados durante los primeros ocho años posteriores a la apertura del contrato de seguro de vida, para aquellos de estos contratos suscritos entre el 1 de enero de 1990 y el 25 de septiembre de 1997;

20. Considerando que de todo lo anterior se deduce que, bajo la reserva establecida en el considerando 19, las disposiciones del 2.º de A del párrafo I, del 1.º del párrafo III, del párrafo IV y B y C del párrafo V del artículo 8 deben declararse conformes con la Constitución; que, por lo demás, las disposiciones del artículo 8 deben declararse conformes con la Constitución;

En otro punto, esta sentencia es una aplicación del alcance jurisprudencial de las sentencias del Consejo Constitucional (mencionada anteriormente en, 21. Sentencia n.º 89-258 DC de 8 de julio de 1989, Ley de amnistía), que puede invocarse útilmente contra otras disposiciones legislativas si tienen un objeto similar a las disposiciones que han sido declaradas contrarias a la Constitución.

36. Considerando que si una sentencia del Consejo Constitucional que declara disposiciones inconstitucionales de una ley no puede invocarse, en principio, como autoridad contra otra ley concebida en términos distintos, este no es el caso, cuando las disposiciones de una ley, aunque redactadas en forma diferente, tienen, en esencia, un objeto similar al de las disposiciones legislativas declaradas contrarias a la Constitución;

5. EL CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

5.1 Separación de poderes

40. SENTENCIA N.º 80-119 DC DE 22 DE JULIO DE 1980

Ley relativa a la validación de los actos administrativos

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>

El Consejo Constitucional establece dos principios fundamentales acerca de la separación de poderes, al examinar la práctica de «validaciones legislativas» que consiste en que el legislador borre las consecuencias de ciertos fallos y sentencias restableciendo la situación jurídica modificada por aquellos.

El primer principio afirmado por el Consejo es que la independencia de la jurisdicción administrativa constituye un principio fundamental reconocido por las leyes de la República.

El segundo principio, centrado en las validaciones, establece que, si está prohibido que el legislador y el Gobierno censuren las sentencias de los tribunales o las reemplacen, el legislador puede, excepto en asuntos penales, intervenir en un asunto que haya dado lugar a recursos pendientes.

1. Considerando que la ley sometida al estudio del Consejo Constitucional no pronuncia la validación de las disposiciones del decreto n.º 77-679 de 29 de junio de 1977 relativo a la designación de representantes del personal en el comité técnico paritario central de docentes universitarios anulado por un fallo del Consejo de Estado con fecha 18 de abril de 1980, sino aquella de los decretos adoptados después de consultar a dicho comité técnico central conjunto, así como el de los actos reglamentarios y no reglamentarios tomados en base a estos decretos;

2. Considerando que resulta de los debates parlamentarios que el legislador, con el consentimiento del Gobierno, tenía la intención de preservar el funcionamiento continuo del servicio público y el desarrollo normal de las carreras de personal de las consecuencias de cualquier decisión contenciosa que anularían, al haberse tomado sin una consulta periódica del comité técnico conjunto, los decretos a que se refiere la ley presentada para su examen por el Consejo Constitucional, así como otras posibles sentencias contenciosas que anularían los actos reglamentarios o no reglamentarios adoptados sobre la base de estos decretos;

3. Considerando que, excepto en materia penal, la ley puede contener disposiciones retroactivas; que, por lo tanto, el legislador no tenía prohibido validar, retroactivamente, los decretos adoptados después de consultar al comité técnico conjunto central del personal docente universitario instituido por decreto del 29 de junio de 1977;

4. Considerando, asimismo, que la validez de los decretos a que se refiere la ley sometida a la revisión del Consejo Constitucional tiene el efecto de hacer ineficaz la denuncia de que los actos reglamentarios o no reglamentarios tomados sobre la base de estos textos carecían de base jurídica; que así el legislador fue llevado a validar estos actos;

5. Considerando que, según los autores de ambos requerimientos, las disposiciones de la ley sometidas a la consideración del Consejo Constitucional implicarían una intervención del legislador en el funcionamiento de la justicia y serían contrarias al principio constitucional de la separación de poderes; de hecho, es probable que esta ley implique el rechazo de las apelaciones actualmente pendientes ante la jurisdicción administrativa;

6. Considerando que de las disposiciones del artículo 64 de la Constitución con respecto a la autoridad judicial y de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República con respecto a la ley de 24 de mayo de 1872, sobre la jurisdicción administrativa, se puede afirmar que la independencia de las jurisdicciones está garantizada, así como el carácter específico de sus funciones que ni el legislador ni el Gobierno pueden invadir; que, por lo tanto, no corresponde al legislador ni al Gobierno censurar las sentencias de los tribunales, dirigirles órdenes judiciales y pretender reemplazarlas en el curso de litigios que caen dentro de su jurisdicción;

7. Pero considerando que estos principios de valor constitucional no se oponen a que el legislador modifique, en el ejercicio de su jurisdicción y, si es necesario, salvo en materia penal, mediante disposiciones retroactivas, las reglas que el juez tiene como misión aplicar; que, por lo tanto, el hecho de que la ley sometida al examen del Consejo Constitucional intervenga en un asunto que haya dado lugar a apelaciones actualmente pendientes probablemente no haga que esta ley no sea conforme con la Constitución;

8. Considerando que los autores de uno de los requerimientos sostienen que al validar, incluso con el acuerdo del Gobierno, los actos administrativos que no entran dentro de los asuntos reservados para la competencia del legislador, la ley sometida al examen del Consejo Constitucional no tuvo en cuenta lo dispuesto en los artículos 34 y 37 de la Constitución;

9. Considerando que el legislador competente, de conformidad con el artículo 34 de la Constitución, para establecer las normas relativas a las garantías fundamentales otorgadas a los funcionarios civiles y militares del Estado, por razones de interés público, tienen capacidad para adoptar medidas retroactivas con el fin de resolver, en el presente caso, las situaciones derivadas de la anulación del decreto del 29 de junio de 1977 y, para ello, validar los decretos que se habían emitido después de consultar al comité técnico conjunto central, así como los actos reglamentarios o no reglamentarios tomados sobre su base;

10. Considerando, por último, que no es necesario que el Consejo Constitucional plantee de oficio ninguna otra cuestión de conformidad con la Constitución de la ley sometida a su examen;

[La ley que valida los actos administrativos sometidos a la revisión del Consejo Constitucional se declara conforme con la Constitución.]

41. SENTENCIA N.º 86-224 DC DE 23 DE ENERO DE 1987

Ley que transfiere a la jurisdicción judicial el litigio de decisiones del Consejo de la Competencia

Incumplimiento total

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>

El Consejo Constitucional debe decidir sobre la transferencia a una jurisdicción que pertenece al orden judicial de una disputa económica y políticamente importante, la de las decisiones del Consejo de la Competencia, que es una autoridad administrativa independiente.

Por un lado, consagra un nuevo principio fundamental reconocido por las leyes de la República, según el cual la jurisdicción administrativa se ha visto atribuir competencias reservadas. Esta competencia consiste en entender de los recursos que requieren «la anulación o reforma de decisiones tomadas, en ejercicio de las prerrogativas del poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo, sus agentes, las colectividades territoriales de la República u organismos públicos bajo su autoridad o control». Por lo tanto, esta jurisdicción está dotada de una base constitucional explícita de la que carecía hasta entonces.

Por otro lado, basa este principio de alto rango constitucional en «la concepción francesa de la separación de poderes» y no en las leyes revolucionarias que generalmente establecen el principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales.

[El Consejo Constitucional fue requerido, el 24 de diciembre de 1986, por 60 diputados, en virtud del artículo 61 de la Constitución, de la conformidad con esta ley transfiriendo a la jurisdicción judicial el litigio de las decisiones del Consejo de la Competencia, finalmente votado el 20 de diciembre de 1986.]

8. Considerando que dicha ley establece: «Artículo 1. El cuarto párrafo del artículo 12 de la ordenanza n.º 86-1243 del 1 de diciembre de 1986 sobre libertad de precios y competencia está redactado de la siguiente manera: “La decisión del consejo

puede ser apelada, dentro de los diez días de su notificación, al Tribunal de Apelaciones de París, que dictamina dentro de los quince días de su remisión.” Artículo 2. El primer párrafo del artículo 15 de la mencionada ordenanza n.º 86-1243 del 1 de diciembre de 1986 dice lo siguiente: “Las decisiones del Consejo de la Competencia se notifican a las partes interesadas y al Ministro responsable que puede, en el plazo de un mes, presentar una apelación ante el Tribunal de Apelaciones de París”;

9. Considerando que los diputados que hacen la remisión solicitan al Consejo Constitucional que se pronuncie sobre la conformidad con la Constitución de la ley antes mencionada, en particular cuando transfiere a un tribunal de la orden judicial la misión de pronunciarse sobre las apelaciones entrenado contra las decisiones del Consejo de la Competencia;

15. Considerando que las disposiciones de los artículos 10 y 13 de la ley de 16 y 24 de agosto de 1790 y del decreto de 16 Fructidor Año III que generalmente establece el principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales no tienen valor constitucional en sí; que, sin embargo, de acuerdo con la concepción francesa de la separación de poderes, uno de los «principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República» es aquel según el cual, con la excepción de los asuntos reservados por naturaleza a la autoridad judicial, cae en último recurso de la competencia de la jurisdicción administrativa, la anulación o la reforma de las decisiones tomadas, en ejercicio de las prerrogativas del poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo, sus agentes, las colectividades territoriales de la República o las organizaciones público bajo su autoridad o control;

16. Considerando, sin embargo, que, en la implementación de este principio, cuando la aplicación de una legislación o regulación específica podría dar lugar a varios desafíos contenciosos que se distribuirían, de acuerdo con las reglas usuales de jurisdicción, entre la jurisdicción administrativa y jurisdicción judicial, está abierto al legislador, en interés de la buena administración de justicia, unificar las reglas de competencia jurisdiccional dentro del orden judicial en cuestión;

17. Considerando que, si el Consejo de la Competencia, un órgano administrativo, debe desempeñar un papel importante en la aplicación de ciertas reglas relacionadas con la ley de competencia, el hecho es que el juez penal también participa en la represión de las prácticas anticompetitivas sin perjuicio de la de otros delitos relacionados con el derecho de la competencia; que en diversas capacidades el juez civil o comercial está llamado a escuchar acciones por responsabilidad o nulidad basadas en la ley de competencia; que la ley actualmente considerada tiende a unificar bajo la autoridad del Tribunal de Casación toda esta disputa específica y, por lo tanto, para evitar o eliminar cualquier discrepancia que pueda aparecer en la aplicación e interpretación de la ley de competencia;

18. Considerando, por lo tanto, que este ajuste preciso y limitado de las normas de competencia jurisdiccional, justificado por las necesidades de una buena administración de justicia, no ignora el principio fundamental analizado anteriormente como lo reconocen las leyes de la República;

19. Pero considerando que la ley referida al Consejo Constitucional tiene el efecto de privar a los individuos de una de las garantías esenciales para su defensa;

20. Considerando que, de hecho, el tercer párrafo del artículo 15 de la ordenanza de 1 de diciembre de 1986 establece que el recurso contra una decisión del Consejo de la Competencia «no es suspensivo»; que esta disposición no habría obstaculizado que, conformemente al artículo 48 de la Ordenanza n.º 45-1708 del 31 de julio de 1945 y el Decreto n.º 63-766 del 30 de julio de 1963, el Consejo de Estado pudiera, a petición del recurrente, otorgar una suspensión de la ejecución de la decisión impugnada si su ejecución corría el riesgo de tener consecuencias que son difíciles de reparar y si los medios establecidos en la solicitud parecían serios y justificaban la anulación del decisión impugnada;

21. Considerando que, por el contrario, el Tribunal de Apelaciones de París, reemplazando al Consejo de Estado en aplicación de la ley actualmente examinada, al hacerse cargo de un recurso contra una decisión del Consejo de la Competencia, no podría pronunciar ninguna suspensión de ejecución; de hecho, la ley permitió que el tercer párrafo del artículo 15 de la ordenanza de 1 de diciembre de 1986 permaneciera en su totalidad y no otorgó al tribunal de apelación el poder de diferir la ejecución de una decisión no judicial sujeta a una apelación a la que se niega cualquier efecto suspensivo, y esto independientemente de la gravedad de las consecuencias de la ejecución de la decisión y la gravedad de los motivos invocados en su contra;

22. Considerando que, teniendo en cuenta la naturaleza no jurisdiccional del Consejo de la Competencia, el alcance de las medidas cautelares y la gravedad de las sanciones pecuniarias que puede pronunciar, el derecho del litigante a apelar contra una decisión de este organismo para solicitar y obtener, en su caso, una suspensión de la ejecución de la decisión impugnada constituye una garantía esencial de los derechos de defensa;

23. Considerando, por lo tanto, que las disposiciones del artículo 2 de la ley actualmente examinada no son conformes con la Constitución; que, dado que las disposiciones del artículo 1 no son separables, la ley, en su conjunto, debe considerarse no conforme con la Constitución;

42. SENTENCIA N.º 2013-366 QPC DE 14 DE FEBRERO DE 2014

SELARL PJA, en calidad de liquidador de la sociedad Maflow France [Validación legislativa de las deliberaciones de los sindicatos mixtos institucionalizando el «pago de transporte»]

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2013366QPC.htm>

El Consejo Constitucional ha desarrollado una interpretación compleja de la regularidad de las «validaciones legislativas», ilustrada en 40. Sentencia n.º 80-119 DC de 22 de julio de 1980, Ley relativa a la validación de los actos administrativos.

Esta jurisprudencia generó un fuerte contencioso, el cual condujo a desacuerdos con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Es por ello que el Consejo Constitucional consideró necesario fijar su posición en esta decisión.

Para que el legislador pueda validar un acto administrativo o de derecho privado debe, a partir de entonces, respetar el conjunto de condiciones planteadas por el Consejo: que esta modi-

ficación o esta validación respetan ambas sentencias judiciales que tienen la fuerza de cosa juzgada y el principio de no retroactividad de penas y sanciones; que la infracción de los derechos de las personas como resultado de esta modificación o validación se justifica por una razón imperiosa de interés público; que el acto modificado o validado no ignora ninguna regla, ni ningún principio de valor constitucional, a menos que la razón primordial de interés general sea en sí misma de valor constitucional; que finalmente, el alcance de la modificación o validación se defina estrictamente.

1. Considerando que según los términos del artículo 50 de la ley de 29 de diciembre de 2012 sobre las presupuestos correctivas para 2012 mencionadas anteriormente: «Sujeto a sentencias judiciales que tengan fuerza de cosa juzgada, se validan las deliberaciones que establecen el pago del transporte adoptado por sindicatos mixtos, abiertos o cerrados, antes del 1 de enero de 2008, en la medida en que su legalidad sería impugnada por el motivo que alega que los sindicatos mixtos no son establecimientos públicos para la cooperación intermunicipal en el sentido de los artículos L. 2333-64, L. 2333-66 y L. 2333-67 del Código General de las colectividades territoriales»;

2. Considerando que, según la empresa solicitante, al validar las deliberaciones que instituyen el «pago de transporte» adoptado por los sindicatos mixtos, las disposiciones impugnadas ignoran los requisitos constitucionales aplicables a las leyes de validación;

3. Considerando que según el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución»; de esta disposición se deduce que si el legislador puede modificar retroactivamente una norma de derecho o validar un acto administrativo o de derecho privado, siempre que esta modificación o esta validación respete tanto las sentencias judiciales con fuerza de cosa juzgada así como el principio de no retroactividad de penas y de sanciones, y que la vulneración de los derechos de las personas como resultado de esta modificación o validación esté justificada por un motivo imperioso de interés general; además, el acto modificado o validado no debe ignorar ninguna regla, ni ningún principio de valor constitucional, excepto que el motivo principal de interés general es en sí mismo de valor constitucional; que finalmente, el alcance de la modificación o validación debe estar estrictamente definido;

6. Considerando, en primer lugar, que por las sucesivas disposiciones de las leyes del 24 de diciembre de 2007 y del 29 de diciembre de 2012, el legislador ha querido poner fin a años de litigios relacionados con las deliberaciones de los sindicatos mixtos que instituyen el «pago de transporte»; que al adoptar las disposiciones impugnadas de la ley de 29 de diciembre de 2012, el legislador ha querido dar cierta base legislativa a las deliberaciones de los sindicatos mixtos formados exclusiva o conjuntamente por municipios, departamentos o establecimientos públicos de cooperación intermunicipal que hayan instituido el «pago de transporte» antes del 1 de enero de 2008; que, asimismo, el legislador ha querido evitar que se multipliquen las reclamaciones basadas en el defecto legislativo revelado por los fallos ya citados del Tribunal de Casación antes mencionadas, y tendiendo a reembolsar los impuestos ya pagados, y poner fin al

desorden que siguió en el gestión de las organizaciones involucradas; que las disposiciones impugnadas también tienden a evitar las consecuencias financieras que habrían resultado de tales reembolsos para algunos de los sindicatos mixtos en cuestión y en particular aquellos que no habían adoptado una nueva deliberación para confirmar la institución del «pago de transporte» después de la entrada en vigor de la ley de 24 de diciembre de 2007; que, en estas condiciones, la infracción que conllevan las disposiciones impugnadas a los derechos de las empresas sujetas al «transporte de pago» está justificada por una razón imperiosa de interés general;

7. Considerando, en segundo lugar, que, según las disposiciones impugnadas, el legislador ha precisamente definido y limitado el alcance de la validación que solo se aplica mientras que la deliberación de un sindicato mixto que ha instituido el «desembolso al transporte» antes del 1 de enero de 2008 sea impugnada con motivo de que dicho sindicato no es un establecimiento público de cooperación intermunicipal en el sentido de los artículos L. 2333-64, L. 2333-66 y L. 2333-67 del Código General de las colectividades territoriales;

8. Considerando, en tercer lugar, que el legislador ha reservado expresamente sentencias que se han convertido en definitivas; sin embargo, si el «pago de transporte» no es una sanción que tiene el carácter de un castigo, lo mismo no se aplica a las sanciones aplicables a los contribuyentes que no han pagado este impuesto en virtud de las disposiciones del artículo L. 2333-69 del Código General de las colectividades territoriales; que el principio de no retroactividad de las penas y sanciones garantizado por el artículo 8 de la Declaración de 1789 impide la aplicación retroactiva de las disposiciones que permiten infligir sanciones de carácter punitivo a ciertos contribuyentes en razón de manejos anteriores a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones; que, en consecuencia, la validación retroactiva de las deliberaciones de los sindicatos mixtos adoptadas antes del 1 de enero de 2008 que establecen el «desembolso al transporte» no puede permitir que se dicten sanciones de esta naturaleza contra las personas sujetas al «desembolso al transporte» en virtud de una deliberación de un sindicato mixto antes del 1 de enero de 2008 para la recuperación de este impuesto antes de la entrada en vigor del artículo 50 de la ley de 29 de diciembre de 2012; que, sujeto a esta reserva, la validación retroactiva no viola ninguna regla o principio de valor constitucional;

5.2 Autoridades administrativas independientes

43. SENTENCIA N.º 88-248 DC DE 17 DE ENERO DE 1989

Ley que modifica la ley n.º 86-1067 de 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/88248DC.htm>

El Consejo Constitucional especifica las condiciones bajo las cuales las autoridades administrativas independientes, instituciones impulsadas por el legislador diez años antes en la acción

administrativa, pueden tener poder reglamentario. Además, el Consejo indica los elementos por los cuales busca dar un marco a su poder de sanción.

En cuanto a la atribución de competencias reglamentarias al Consejo Superior Audiovisual:

14. Considerando que los dos primeros párrafos del artículo 21 de la Constitución dicen lo siguiente: «El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. – Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares. Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros»;

15. Considerando que estas disposiciones confieren al Primer Ministro, a reserva de los poderes reconocidos al Presidente de la República, el ejercicio del poder reglamentario a escala nacional; que estas no impiden que el legislador confíe a una autoridad estatal distinta del Primer Ministro el cuidado de fijar normas que permitan aplicar una ley, siempre que esa habilitación abarque solamente medidas de alcance limitado tanto por su campo de aplicación como por su contenido;

16. Considerando que la ley habilita únicamente al Consejo Superior Audiovisual a fijar por vía reglamentaria no solo las reglas deontológicas relativas a la publicidad sino también al conjunto de reglas relativas a la comunicación institucional, al patrocinio y a las prácticas análogas a este; que debido a su alcance demasiado amplio, este empoderamiento no tiene en cuenta las disposiciones del artículo 21 de la Constitución; que de allí se desprende que deben declararse contrarios a este las disposiciones del tercer párrafo del artículo 27 de la ley de 30 de septiembre de 1986, en su redacción resultante del artículo 11 de la referida ley; que son inseparables del tercer párrafo del artículo 27 de la ley de 1986, las palabras: «sujeto a las disposiciones del último párrafo de este artículo» que aparecen en 1.º del primer párrafo de dicho artículo;

Con respecto al principio mismo de la institución de sanciones administrativas:

24. Considerando que los autores de la remisión argumentan en primer lugar que los artículos 42-1 y 42-2 añadidos a la ley de 30 de septiembre de 1986, en el sentido de que confieren a una autoridad administrativa y no a una autoridad judicial el poder de imponer sanciones, ignore el principio de separación de poderes afirmado por el artículo 16 de la Declaración de Derechos Humanos; que el respeto de este principio es tanto más necesario debido a la libre comunicación de pensamientos y opiniones garantizada por el artículo 11 de la Declaración de 1789;

25. Considerando que según el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: «La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley»;

26. Considerando que corresponde al legislador, competente en virtud del artículo 34 de la Constitución, establecer las normas relativas a las garantías funda-

mentales otorgadas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas, para conciliar, en el estado actual de la tecnología y su control, el ejercicio de la libertad de comunicación como resulta del artículo 11 de la Declaración de Derechos Humanos, con, por un lado, las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación audiovisual y, por otro lado, los objetivos de valor constitucional que son la salvaguarda del orden público, el respeto a la libertad de los demás y la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión socioculturales a las que estos modos de comunicación, por su influencia considerable, es probable que dañen;

27. Considerando que, para el logro de estos objetivos de valor constitucional, el legislador puede someter las diferentes categorías de servicios de comunicación audiovisual a un régimen de autorización administrativa; Considerando que también puede confiarle a una autoridad administrativa independiente que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales en materia de comunicación audiovisual; asimismo, la ley puede, sin menoscabar el principio de separación de poderes, dotar a la autoridad independiente responsable de garantizar el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual con poderes de sanción dentro de los límites necesarios para el cumplimiento de su misión;

28. Considerando que corresponde a la legislatura combinar el ejercicio de estos poderes con medidas destinadas a salvaguardar los derechos y libertades garantizados constitucionalmente;

29. Considerando que, de conformidad con el principio de respeto de los derechos de defensa, ninguna sanción puede ser infligida sin que el titular de la autorización haya sido puesto en condiciones tanto de presentar sus observaciones sobre los hechos de los que se le acusa como de tener acceso a su expediente; que, además, para las sanciones previstas en 2.º, 3.º y 4.º del artículo 42-1, así como en el caso de la retirada de la autorización mencionada en el artículo 42-3, el legislador ha prescrito el cumplimiento de un procedimiento contencioso iniciado por un miembro del tribunal administrativo de conformidad con los términos definidos en el artículo 42-7; del artículo 42-5 se desprende que el Consejo Superior Audiovisual no puede ser requerido por hechos que se remontan a más de tres años, si no se ha realizado «ningún acto tendiente a su búsqueda, su constatación o su sanción»;

30. Considerando que el poder de imponer las sanciones enumeradas en el artículo 42-1 se confiere al Consejo superior del sector audiovisual, que constituye un órgano independiente; que de los términos de la ley se deduce que ninguna sanción es automática; que, según lo prescrito en el artículo 42-6, cualquier decisión que pronuncie una sanción debe estar justificada; que la diversidad de las medidas que probablemente se tomarán sobre la base del artículo 42-1 corresponde a la voluntad del legislador de proporcionar la represión a «la gravedad de la vulneración» reprochada al titular de una autorización; que el principio de proporcionalidad también debe aplicarse a cualquiera de las sanciones enumeradas en el artículo 42-1; que lo mismo se aplica en particular a las sanciones pecuniarias previstas en el 3.º de este artículo; a este respecto, el artículo 42-2 especifica que la cuantía de la sanción pecuniaria debe estar en función de la gravedad de las infracciones cometidas y en rela-

ción con las ventajas derivadas de la infracción por parte del servicio autorizado; que una sola vulneración solo puede dar lugar a una sola sanción administrativa, ya sea legal o contractual; de la redacción del artículo 42-1 (3.º) se desprende que una sanción financiera no puede combinarse con una sanción penal;

31. Considerando que también debe tenerse en cuenta que cualquier decisión que imponga una sanción puede ser objeto de un recurso de plena jurisdicción ante el Consejo de Estado, como se especifica en el artículo 42-8; que este recurso suspende la ejecución en caso de retirada de la autorización a que se refiere el artículo 42-3; que, en otros casos, se puede solicitar la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada en aplicación del artículo 48 de la ordenanza n.º 45-1078 del 31 de julio de 1945 y del decreto n.º 63-766 de 30 de julio de 1963; que al estar reservado a la persona sancionada el ejercicio del derecho de recurso, conforme a los principios generales del derecho, no puede conducir a agravar su situación;

32. Considerando que, en caso de incumplimiento de las obligaciones vinculadas a una autorización administrativa y teniendo en cuenta las garantías otorgadas, que además son aplicables a las sanciones contractuales y a la sanción que pueda imponerse en virtud del artículo 42-4, los artículos 42-1 y 42-2 agregados a la ley de 30 de septiembre de 1986 por el artículo 19 de la referida ley, no son contrarios, en principio, a los artículos 11 y 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano;

En cuanto a los motivos que alegan la vulneración del artículo 8 de la Declaración de Derechos de 1789 y el artículo 34 de la Constitución:

34. Considerando que el artículo 8 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece que «la ley no debe imponer otras penas que aquellas que son estrictas y evidentemente necesarias; y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley promulgada con anterioridad a la ofensa y legalmente aplicada»;

35. Considerando que de estas disposiciones, y de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, se puede imponer una sanción solo con la condición de que se respete el principio de legalidad de los delitos y sanciones, el principio de la necesidad de sanciones, el principio de no retroactividad del derecho penal más severo, así como el principio del respeto de los derechos de defensa;

36. Considerando que estos requisitos no solo se refieren a las sanciones dictadas por los tribunales penales, sino que se extienden a cualquier sanción que tenga el carácter de un castigo, incluso si el legislador ha dejado la tarea de pronunciarlo a una autoridad de naturaleza no judicial;

37. Considerando, sin embargo, que, aplicado fuera del derecho penal, el requisito de una definición de los delitos punibles se cumple, en materia administrativa, por referencia a las obligaciones a las que está sujeto el titular de una autorización administrativa en virtud de las leyes y de las normativas;

38. Considerando que resulta de la comparación entre el nuevo artículo 42 y el artículo 42-1 de la ley de 30 de septiembre de 1986 que los poderes de sanción atribuidos al Consejo Superior Audiovisual, solo pueden ejercerse, excepto en el caso regido

por los artículos 42-3 y 42-9, luego de intimar a los titulares de autorización para explotar un servicio de comunicación audiovisual «para que respeten las obligaciones que les son impuestas por los textos legislativos y reglamentarios y por los principios definidos en el artículo 1» de la ley ya citada, y solamente cuando los interesados no hayan respetado dichas obligaciones o no se hayan plegado a las intimaciones recibidas; que las obligaciones susceptibles de sanción son solo las derivadas de los términos de la ley o aquellas cuyo cumplimiento está expresamente impuesto por la decisión de autorización adoptada en aplicación de la ley y los textos reglamentarios que, dentro del marco determinado por el legislador, fijan los principios generales que definen las obligaciones de las diferentes categorías de los servicios de comunicación audiovisual;

39. Considerando que, sujeto a las reservas de interpretación mencionadas anteriormente, los artículos 42-1 y 42-2 no son contrarios a las disposiciones del artículo 8 de la Declaración de Derechos Humanos, ni a las del artículo 34 de la Constitución, que define el alcance de la competencia del legislador;

5.3 Colectividades territoriales/Indivisibilidad de la República

5.3.1 NECESIDAD DE PRESERVAR LAS PRERROGATIVAS DEL ESTADO CENTRAL

44. SENTENCIA N.º 82-137 DC DE 25 DE FEBRERO DE 1982

Ley relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82137DC.htm>

Francia es un Estado unitario, en el que las subdivisiones del Estado no tienen autonomía política para decidir sobre cuestiones de importancia nacional. Sin embargo, las colectividades territoriales existen desde la Revolución de 1789 y tienen competencias administrativas, ejercidas por autoridades elegidas localmente desde mediados del siglo XIX, bajo el estrecho control de los representantes del Estado establecidos en los departamentos como son los prefectos. La primera alternancia que lleva al poder a un Gobierno de izquierdas bajo la V República marca el momento de la adopción en 1982 de las primeras leyes de descentralización (conocidas como «Acto I») que suprimen la aprobación de actos de las autoridades locales por parte del representante del Estado, que condicionaba su entrada en vigor. Por otro lado, estas leyes mantienen el control estatal sobre los actos más importantes, los cuales deben ser transmitidos a los prefectos, quienes tienen la opción de someterlos al juez administrativo. El Acto I también hace importantes transferencias de poderes y recursos del Estado a las colectividades territoriales. Veinte años después, este movimiento se plasmará en una revisión constitucional (1. Sentencia n.º 2003-469 DC de 26 de marzo de 2003, Ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República).

El Consejo Constitucional, al pronunciarse sobre el punto de partida de esta ola de reformas de la gestión local, recuerda los límites constitucionales que se imponen a cualquier descentralización en el marco de un Estado unitario.

1. Considerando que, para impugnar la conformidad con la Constitución de la ley sometida a examen del Consejo Constitucional, los autores de las remisiones sostienen que sus artículos 2, 3 y 4 relativos a los municipios, 45, 46 y 47 relativos a los departamentos, y 70 relativos a las regiones serían contrarios al artículo 72, párrafos 2 y 3, de la Constitución, en cuanto confieren al delegado del Gobierno en los departamentos y regiones, respecto de las deliberaciones y los actos ilegales de las autoridades territoriales, únicamente el poder de hacerlos comparecer ante el tribunal administrativo, al cabo de un plazo de espera, sin que ese recurso tenga efecto suspensivo de pleno derecho y que, así, el delegado del Gobierno ya no pueda ejercer el control administrativo, garantizar el respeto de la ley y preservar la libertad de los ciudadanos;

2. Considerando que, en los términos del párrafo 2 del artículo 72 de la Constitución, las colectividades territoriales «se administran libremente a través de consejos elegidos en las condiciones previstas por la ley»; que el párrafo 3 del mismo artículo especifica que «en los departamentos y territorios, el representante del Estado velará por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes»;

3. Considerando que el principio de legalidad exige tanto el respeto de los poderes del legislador como el de las normas superiores de derecho mediante las cuales la Constitución adoptada por el pueblo francés proclamó la indivisibilidad de la República, afirmó la integridad del territorio y fijó la organización de los poderes públicos;

4. Considerando que se desprende de lo señalado anteriormente del artículo 72 de la Constitución, que si la ley puede fijar las condiciones de la libre administración de las comunidades territoriales, se reserva que respeta las prerrogativas del Estado establecido en el artículo 3 de este artículo; que estas prerrogativas no pueden restringirse ni privarse de efecto, ni siquiera temporalmente; que, por tanto, la intervención del legislador está sujeta a la condición de que el control administrativo previsto en el apartado 3 del artículo 72 permita garantizar el cumplimiento de las leyes y, de forma más general, la protección de los intereses nacionales que, además, adjunta la aplicación de los compromisos internacionales contraídos a tal efecto;

5. Considerando que los artículos 3, 46 y 69 de la ley sometida a examen por el Consejo Constitucional disponen que el representante del Estado remite al tribunal administrativo las deliberaciones, órdenes, actos y acuerdos tomados o celebrados por las autoridades municipales, departamental y regional que considere contrario a la legalidad; que este control está dirigido a todos los objetivos establecidos en el artículo 72 (párrafo 3) de la Constitución, tal como se especifica en los artículos 34, párrafo I (párrafo 4), y 79 (párrafo 5) de la ley y como implican sus artículos 5 (párrafos 1 y 2), 48 (párrafos 1 y 2) y 59 (párrafo 6); que, por tanto, al otorgar al representante del Estado la opción de someter a revisión judicial todos los actos en cuestión, los artículos 3, 46 y 69 de la Ley no restringieron el alcance del artículo 72 (párrafo 3) de la Constitución;

6. Considerando, no obstante, que al declarar legalmente ejecutables estos actos incluso antes de su transmisión al representante del Estado, es decir, cuando este desconoce su tenor y, por tanto, no está en condiciones de presentar a la jurisdicción

dicción administrativa una demanda acompañada de una posible solicitud de suspensión de la ejecución, los artículos 2 (párrafo 1), 45 y 69, párrafo I (párrafo 1), de la ley privan al Estado, incluso esta temporalmente, de los medios para el ejercicio de las prerrogativas que le reserva el artículo 72 (párrafo 3) de la Constitución; que lo mismo se aplica a las disposiciones de los artículos 3 (párrafo 2), 46 (párrafo 2) y 69, párrafo I (párrafo 3), que hacen inadmisibles el recurso interpuesto antes de la expiración del preaviso de veinte días al cual el representante del Estado está constreñido, mientras que, durante este período, el acto en cuestión conserva su carácter ejecutivo; que esta incapacidad temporaria para actuar que, en las disposiciones ya citadas de la ley, se impone al representante del Estado, incluso respecto de un acto manifiestamente ilícito, se mantiene, a pesar de sus artículos 3 (párrafo 5), 46 (párrafo 5) y 69, párrafo I (párrafo 6), para todos los casos en que la protección del respeto de las leyes o los intereses nacionales no esté vinculada a la protección de las libertades públicas o individuales;

7. Considerando, en consecuencia, que los artículos 2 (párrafo 1), 3 (párrafos 2 y 5), 45, 46 (párrafos 2 y 5) y 69, párrafo I (apartados 1, 3 y 6) de la ley sometida a examen por el Consejo Constitucional deben considerarse no conformes con la Constitución, en la medida en que impidan que el representante del Estado pueda conocer el tenor de los actos a los que apuntaron en el momento en que resultaron ejecutorios y pueda, llegado el caso, acudir inmediatamente a la jurisdicción administrativa;

5.3.2 UNIDAD DEL PUEBLO FRANCÉS

45. SENTENCIA N.º 91-290 DC DE 9 DE MAYO DE 1991

Ley reguladora del estatuto de la colectividad territorial de Córcega

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm>

Córcega es una colectividad territorial cuyos representantes reivindican, desde la década de los 70, un estatuto especial dentro de la República Francesa. Una ley de descentralización, elaborada para dotar a la isla de una organización especial respecto de las demás colectividades territoriales, fundamentó dicha organización en la noción de «pueblo corso» como elemento del pueblo francés.

El Consejo Constitucional confirma las consecuencias del carácter unitario del Estado francés. Por un lado, confiere al pueblo francés la naturaleza de un concepto jurídico con valor constitucional. Por otra parte, apoyándose en la indivisibilidad de la República y el principio de igualdad (artículo 2 de la Constitución), el Consejo Constitucional afirma la unidad del pueblo francés, sin distinción de origen.

Con respecto al artículo 1:

10. Considerando que el artículo 1 de la ley dice lo siguiente: «La República Francesa garantiza a la comunidad histórica y cultural viva que constituye el pueblo

corso, componente del pueblo francés, el derecho a la preservación de su identidad cultural y a la defensa de sus intereses económicos y sociales específicos. Estos derechos vinculados a la insularidad se ejercen con respeto a la unidad nacional, en el marco de la Constitución, las leyes de la República y de este estatuto;

11. Considerando que este artículo es criticado por consagrar legalmente la existencia dentro del pueblo francés de un componente «el pueblo corso»; que los autores de la primera remisión apoyan que este reconocimiento no se ajusta ni al Preámbulo de la Constitución de 1958 que postula la singularidad del «pueblo francés», ni a su artículo 2 que consagra la indivisibilidad del República, ni a su artículo 3 que designa al pueblo como único titular de la soberanía nacional; que además, el artículo 53 de la Constitución se refiere a las «poblaciones interesadas» de un territorio y no al concepto de pueblo; que los senadores que hicieron la tercera remisión argumentan que resulta de lo dispuesto en la Declaración de Derechos de 1789, de varios párrafos del Preámbulo de la Constitución de 1946, de la ley constitucional de 3 de junio de 1958, del Preámbulo de la Constitución de 1958 a partir de sus artículos 2, 3 y 91, que la expresión «el pueblo», cuando se aplica al pueblo francés, debe ser considerada como una categoría unitaria de ningún modo susceptible de ser subdividida en virtud de la ley;

12. Considerando que, de conformidad con el primer párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1958, «el pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de soberanía nacional tal y como fueron definidos en la Declaración de 1789, confirmada y complementada por el Preámbulo de la Constitución de 1946»; que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano a la que se hace referencia emana de representantes «del pueblo francés»; que el Preámbulo de la Constitución de 1946, reafirmado por el Preámbulo de la Constitución de 1958, establece que «el pueblo francés proclama de nuevo que cualquier ser humano, sin distinción de raza, religión o creencias, posee derechos inalienables y sagrados»; que la Constitución de 1958 distingue al pueblo francés de los pueblos de ultramar a los que se reconoce el derecho a la libre determinación; que la referencia al «pueblo francés» se incluye desde hace dos siglos en numerosos textos constitucionales; que así el concepto jurídico de «pueblo francés» tiene valor constitucional;

13. Considerando que Francia es, como proclama el artículo 2 de la Constitución de 1958, una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos independientemente de su origen; que en consecuencia la mención que hace el legislador del «pueblo corso, componente del pueblo francés» es contraria a la Constitución, que sólo considera al pueblo francés, integrado por todos los ciudadanos franceses sin distinción de origen, raza o religión;

14. Considerando, en consecuencia, que el artículo 1 de la ley no se ajusta a la Constitución; que, sin embargo, no se desprende del texto de este artículo, tal como fue redactado y aprobado, que sus disposiciones sean inseparables del conjunto del texto de la ley sometido al Consejo Constitucional;

Por lo que se refiere al motivo basado en que la colectividad territorial de Córcega está dotada de una «organización particular» sin tener en cuenta los artículos 72 y 74 de la Constitución:

18. Considerando que la consagración por los artículos 74 y 76 de la Constitución de la particular situación de los territorios de ultramar, si bien tiene como efecto particular limitar a esos territorios la posibilidad para el legislador de derogar a las reglas de reparto de competencias entre la ley y el reglamento, no impide que ese mismo legislador, actuando sobre el fundamento de las disposiciones ya citadas de los artículos 34 y 72 de la Constitución, cree una nueva categoría de colectividad territorial que comprenda incluso una sola unidad, y la dote de un estatuto específico;

19. Considerando, no obstante, que, en el ejercicio de su competencia, el legislador debe ajustarse a las normas y principios de valor constitucional y en particular al principio de libre administración de las comunidades territoriales enunciado en el segundo párrafo del artículo 72; que también debe velar por el respeto a las prerrogativas del Estado según lo exige el tercer párrafo del mismo artículo;

20. Considerando que la Asamblea de Córcega, elegida por sufragio universal directo, está facultada para regular mediante sus deliberaciones los asuntos de la colectividad territorial de Córcega; que si la ley establece un Consejo Ejecutivo dotado de competencias propias, este consejo es elegido por la Asamblea de Córcega de dentro de ella y le responde; que el representante del Estado en la colectividad territorial de Córcega conserva la responsabilidad de los intereses nacionales, el respeto de las leyes y el control administrativo; que, finalmente, ni la Asamblea de Córcega ni el Consejo Ejecutivo tienen competencias propias del ámbito de la ley; que así esta organización específica de carácter administrativo de la colectividad territorial de Córcega no desconoce el artículo 72 de la Constitución;

Con respecto del artículo 53, párrafo 2, relativo a la integración de la lengua y la cultura corsa en el horario escolar:

37. Considerando que el artículo 53 prevé la inclusión en el horario escolar de la enseñanza de la lengua y la cultura corsa; que esta educación no es contraria al principio de igualdad ya que no es obligatoria; tampoco tiene como objeto eximir a los alumnos que cursan en los establecimientos escolares de la colectividad territorial de Córcega de los derechos y obligaciones aplicables a todos los usuarios de establecimientos que prestan el servicio público de educación o están asociados a éste; que, en consecuencia, el hecho de que el legislador autorice a la colectividad territorial de Córcega para promover la enseñanza de la lengua y la cultura corsa, no puede considerarse una vulneración de ningún principio de valor constitucional;

Sobre el artículo 26 de la ley relativa a la consulta a la Asamblea Corsa, a la devolución del poder de propuesta y la creación de un procedimiento de acción:

46. Considerando que el cuarto párrafo del artículo 26 confiere a la Asamblea de Córcega la facultad de formular propuestas en materia legislativa y reglamentaria

en los ámbitos que afecten a la organización administrativa de Córcega o que afecten a su desarrollo económico, social o cultural; que en el quinto párrafo se especifica que las propuestas se dirigen al presidente del Consejo Ejecutivo, quien las transmite al Primer Ministro; que el sexto párrafo del artículo 26 dispone que «los parlamentarios elegidos en los departamentos de Córcega estarán informados y recibirán comunicación de las propuestas dirigidas al Primer Ministro»; que el séptimo párrafo del artículo 26 establece que «cuando el Primer Ministro reciba propuestas en las condiciones establecidas en el quinto párrafo, acusará recibo dentro de los quince días y fijará el plazo en el cual dará respuesta al fondo antes del inicio de la sesión ordinaria de la Asamblea»;

47. Considerando que el artículo 26 de la ley tiende, por tanto, a que la Asamblea de Córcega sea consultada con carácter previo sobre determinados textos, a otorgarle un poder de propuesta al Primer Ministro y ordenar a este último que actúe; que en el marco de estos procedimientos confiere prerrogativas a los parlamentarios elegidos en los departamentos de Córcega;

En cuanto a la devolución a la Asamblea de Córcega de un poder consultivo en materia legislativa:

48. Considerando que el hecho de prever una consulta de la Asamblea de Córcega acerca de los proyectos de ley que comprenden disposiciones específicas de Córcega no puede incidir en la regularidad del procedimiento legislativo, que se rige por la Constitución y las leyes orgánicas aplicables; que, por tanto, la consulta prevista en el párrafo 1 del artículo 26 de la ley no puede limitar en modo alguno el derecho de iniciativa del Gobierno en materia legislativa;

En lo que respecta a la devolución a la Asamblea de Córcega de un poder de propuesta y la orden judicial dictada al Primer Ministro para que actúe al respecto:

49. Considerando que las disposiciones de los párrafos cuarto y quinto del artículo 26 de la ley, que confieren a la Asamblea de Córcega la facultad de formular propuestas en materias no ajenas a sus competencias, no son en sí mismas contrarias a la Constitución;

50. Considerando, no obstante, que la Constitución atribuye al Gobierno, por una parte, y al Parlamento, por otra, competencias que les son específicas; que el legislador no puede, sin exceder el límite de sus facultades, ordenar al Primer Ministro que dé respuesta en un plazo determinado a una propuesta de modificación de la legislación o del reglamento, emanada del órgano deliberante de una colectividad territorial;

51. Considerando, en consecuencia, que el séptimo párrafo del artículo 26 de la ley, que obliga al Primer Ministro a justificarse sobre el seguimiento que se le dé a una propuesta de modificación de la legislación o el reglamento que emane de la Asamblea de Córcega, debe declararse contrario a la Constitución;

En cuanto a la situación de los parlamentarios electos en los departamentos de Córcega:

52. Considerando que según el primer párrafo del artículo 3 de la Constitución, «la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y mediante referéndum»; que el artículo 24 de la Constitución dispone, en su primer párrafo, que el Parlamento incluye la Asamblea Nacional y el Senado, prescribe en su segundo párrafo que los diputados son elegidos por sufragio directo y establece, en su tercer párrafo, que el Senado se elige por sufragio indirecto; que, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución, «todo mandato imperativo será nulo»; que según el primer párrafo del artículo 34 «la ley será votada por el Parlamento»;

53. Considerando que de estas disposiciones se desprende que los miembros del Parlamento tienen la condición de representantes del pueblo; que en calidad de representantes están llamados a votar la ley en las condiciones que fija la Constitución y las disposiciones que tienen valor de ley orgánica que se adopten para su aplicación; que en consecuencia, no corresponde al legislador hacer beneficiar a determinados parlamentarios, por razón de su elección en una circunscripción determinada, de prerrogativas particulares en el marco del procedimiento de redacción de la ley;

54. Considerando que las disposiciones de los párrafos 2 y 6 del artículo 26 de la ley no tienen en cuenta estas exigencias constitucionales, en la medida en que proporcionan a los parlamentarios electos de los departamentos de Córcega información específica sobre los proyectos de ley sometidos a la Asamblea de Córcega para su dictamen y sobre las propuestas de modificación de la legislación emanada de dicha Asamblea;

55. Considerando, en consecuencia, que es necesario que el Consejo Constitucional declare contrarios a la Constitución tanto el párrafo 2 como el párrafo 6 del artículo 26 de la ley sometida a su examen;

Sobre el artículo 78 de la ley relativo a los recursos de la colectividad territorial de Córcega y a la compensación de los cargos financieros derivados de los poderes que se le transfieren:

56. Considerando que el artículo 78 de la ley determina, en los términos del párrafo III «se crea una asignación general de descentralización para la colectividad territorial de Córcega en un solo capítulo del presupuesto del Estado, que incluye los recursos presupuestarios mencionados en I y II de este artículo; incluye también la asignación prevista en el V de este artículo, así como las asignaciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 68»; que, de acuerdo con el párrafo VI, «un documento, publicado cada año como anexo al proyecto de ley de presupuestos, rastrea la evolución de la cuantía de los recursos específicos asignados a la colectividad territorial de Córcega. Este documento también especifica la cantidad prevista, en el marco de la asignación mencionada en III, para la compensación de cada uno de los cargos transferidos a la colectividad territorial de Córcega»;

57. Considerando que en virtud del quinto párrafo del artículo 34 de la Constitución «las leyes de presupuestos determinan los recursos y cargas del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica»; que el primer párrafo del artículo 47 de la Constitución dispone que «el Parlamento vota los proyectos de ley de presupuestos en las condiciones previstas por una ley orgánica»;

58. Considerando que la ordenanza n.º 59-2 de 2 de enero de 1959 sobre la ley orgánica relativa a las leyes de presupuestos reserva, en su artículo 1, párrafo 2, a un texto de la ley de finanzas la promulgación de las «disposiciones legislativas destinadas a organizar la información y el control del Parlamento sobre la gestión de las finanzas públicas»; que estos requisitos son ignorados por las citadas disposiciones de los apartados III y VI del artículo 78 de la referida ley que establecen las normas que tienen por objeto organizar la información del Parlamento sobre la gestión de las finanzas públicas;

59. Considerando, por tanto, que los incisos III y VI del artículo 78 de la ley, que invaden el ámbito exclusivo de intervención de las leyes presupuestarias, deben ser declarados contrarios a la Constitución;

5.3.3 DERECHO LOCAL EN ALSACIA-MOSELA

46. SENTENCIA N.º 2011-157 QPC DE 5 DE AGOSTO DE 2011

Sociedad SOMODIA [Prohibición de trabajar el domingo en Alsacia-Mosela]

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011157QPC.htm>

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/decision/2011/2011157QPC.htm>
[añadido]

Por razones históricas, tres departamentos franceses, el Bajo Rin, el Alto Rin y la Mosela, que habían sido cedidos a Alemania en 1871 y que no se reincorporaron al Estado francés hasta el final de la Primera Guerra Mundial, conservaron en 1919 un derecho local heredado de Alemania, más favorable para sus habitantes en cuanto al derecho laboral, seguridad social, artesanía, etc. Además, la ley de separación Iglesia-Estado aprobada en 1905, cuando estos departamentos dejaron de ser franceses, no se hizo aplicable a estas colectividades territoriales que, por tanto, conservan el Concordato anterior.

El Consejo Constitucional consagra en esta sentencia un nuevo principio fundamental reconocido por las leyes de la República: aquel según el cual las disposiciones legislativas y reglamentarias propias de estos tres departamentos podrán permanecer vigentes mientras no hayan sido sustituidas por las disposiciones de derecho común o armonizadas con ellas. Además, el Consejo Constitucional determina que si estas disposiciones específicas no han sido derogadas o armonizadas con el derecho común, solo podrán ser adaptadas en la medida en que no se incrementen las diferencias de trato resultantes y que su alcance no se extienda. En otras palabras, el particularismo del régimen jurídico de Alsacia-Mosela puede mantenerse o reducirse, pero no aumentarse.

1. Considerando que, según el artículo L. 3134-11 del Código de Trabajo: «Cuando se prohíbe, en aplicación de los artículos L. 3134-4 a L. 3134-9, contratar empleados en las explotaciones comerciales, está igualmente prohibido ejercer una explotación industrial, comercial o artesanal durante esos días en los lugares de venta al público. Esta disposición se aplica igualmente a las actividades comerciales de cooperativas de consumo o asociaciones»; que en virtud del artículo 3134-1 del mismo código, esta disposición es solamente aplicable a los departamentos del Bajo Rin, del Alto Rin y de Mosela;

2. Considerando que, según la sociedad recurrente, prohibiendo que el domingo funcione una explotación industrial, comercial o artesanal en los lugares de venta al público, esta disposición establecería, vulnerando el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, una regla local que desconocería la reglamentación de derecho común; que además, por su carácter general y absoluto, esta prohibición menoscabaría desproporcionadamente el principio constitucional de la libertad de empresa;

3. Considerando que, en los términos previstos en el artículo 3 de la ley de 17 de octubre de 1919, relativa al régimen transitorio de Alsacia y de Lorena, adoptado tras el restablecimiento de la soberanía de Francia sobre estos territorios: «Los territorios de Alsacia y de Lorena siguen estando regidos, hasta que se proceda a la introducción de las leyes francesas, por las disposiciones legislativas y reglamentarias que se encuentran actualmente en vigor»; que las leyes que proceden a la introducción de las leyes francesas y especialmente las dos leyes de 1 de junio de 1924 que confieren vigor a la legislación civil francesa e introducen las leyes comerciales francesas en los departamentos del Bajo Rin, del Alto Rin y de Mosela han mantenido en vigor expresamente algunas legislaciones anteriores o dictado reglas particulares por una duración limitada que ha sido prorrogada por leyes sucesivas; que, en fin, según el at. 3 de la ordenanza de 15 de septiembre de 1944 relativa al restablecimiento de la legalidad republicana en los departamentos del Bajo Rin, del Alto Rin y de Mosela: «La legislación en vigor... a fecha de 16 de junio de 1940 permanece como la única aplicable y es provisionalmente mantenida en vigor»;

4. Considerando que, así, la legislación republicana anterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1946 ha consagrado el principio según el cual, en tanto que no sean reemplazadas por las disposiciones de derecho común o armonizadas con ellas, las disposiciones legislativas y reglamentarias especiales en los departamentos del Bajo Rin, del Alto Rin y de Mosela, pueden permanecer en vigor; que, a falta de su derogación o de su armonización con el derecho común, estas disposiciones especiales no pueden ser adaptadas más que en la medida en que las diferencias de tratamiento que resultan de ellas no resulten aumentadas y que su campo de aplicación no sea extendido; que tal es el alcance del principio fundamental reconocido por las leyes de la República en materia de disposiciones especiales aplicables en los tres departamentos de los que se trata; que este principio debe ser también conciliado con otras exigencias constitucionales;

Sobre el principio de igualdad:

5. Considerando que la disposición impugnada se encuentra entre las reglas especiales anteriores a 1919 y que han sido mantenidas en vigor por las citadas leyes; que de ahí se deriva que el argumento vinculado a la vulneración del principio de igualdad entre los departamentos del Bajo Rin, del Alto Rin y de Mosela, de una parte, y los otros departamentos, de otra, debe ser descartado;

Sobre la libertad de empresa:

6. Considerando que la libertad de empresa deriva del artículo 4 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; que, sin embargo, el Parlamento puede establecer restricciones a esta libertad, vinculadas con exigencias constitucionales o justificadas por el interés general, a condición de que no resulten desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido;

7. Considerando, en primer lugar, que según el artículo L-3134-2 del Código de Trabajo: «el empleo de asalariados en las empresas industriales, comerciales o artesanales queda prohibido los domingos y días festivos, salvo en los casos previstos en el presente capítulo»; que las disposiciones del artículo L. 3134-11 tiene por efecto, por consiguiente, prohibir el ejercicio de una actividad industrial, comercial o artesanal los domingos en los lugares de venta abiertos al público; que, mediante estas disposiciones, el legislador pretende evitar que el ejercicio del descanso semanal de las personas que trabajan en estos establecimientos no sea perjudicado por el tamaño de estos; que ha tomado en consideración en particular la situación de los establecimientos de pequeño tamaño que no emplean a asalariados; que estas disposiciones tienen por objeto regular las condiciones de competencia entre establecimientos, independientemente de su tamaño o situación jurídica de las personas que trabajan en ellos; que, por lo tanto, responden a un motivo de interés general;

8. Considerando, en segundo lugar, que manteniendo, por derogación de ciertas disposiciones del Título III del Libro primero de la tercera parte del Código de Trabajo, el régimen local particular en virtud del cual el derecho al descanso semanal de los asalariados se ejerce el domingo, el legislador competente en aplicación del artículo 34 de la Constitución para determinar los principios fundamentales del derecho al trabajo, ha efectuado una conciliación, que no es manifiestamente desproporcionada, entre la libertad de empresa y las exigencias del décimo párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946 que dispone: «La Nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo».



El Consejo Constitucional francés ha desarrollado una jurisprudencia profunda y sutil, tanto por el tecnicismo de su control como por el equilibrio de las soluciones que propone. Sin impedir la acción del Ejecutivo, protege rigurosamente los derechos del Parlamento y, con su interpretación de las normas de referencia, extrae con prudencia nuevos derechos y libertades. El estudio del derecho no se nutre del conocimiento exhaustivo o del inventario de los derechos extranjeros, sino que resulta esencialmente de la comprensión de los principales determinantes que guían a un intérprete del derecho hacia sus sentencias y su inserción en un sistema jurídico. Esta obra intenta dar la visión más sintética y estructurada posible de la compleja y delicada actividad del Consejo Constitucional de Francia. Se han seleccionado sus sentencias fundamentales, escogidas especialmente por la información que proporcionan sobre las técnicas y los métodos de la institución. Para poner de relieve los puntos esenciales, se han reducido los textos originales, destacando los elementos estrictamente necesarios que permiten comprender el razonamiento jurídico en que se basan y que constituye una característica estable de la actividad del Consejo Constitucional.

ISBN 978-84-259-1873-5



9 788425 918735

Carolina Cerda Guzmán es

doctora en Derecho Público de la Universidad de Burdeos y graduada del Instituto de Estudios Políticos de Rennes.

Es profesora titular de la Universidad de Burdeos y miembro del Centro de Estudios y de Investigaciones Comparativas sobre las Constituciones, las Libertades y el Estado (CERCCLÉ-EA 74-36)

Es la autora de un manual de derecho constitucional francés, hoy en su sexta edición : *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la Ve République*.

Gilles J. Guglielmi es catedrático de Derecho Público, director del máster Jurista Territorial y del máster Derecho Público Comparado de la Universidad de París II Panthéon-Assas. Luego de haber estudiado los orígenes del derecho administrativo en el pensamiento jurídico del siglo XIX y la práctica del derecho del servicio público y de los contratos públicos, se dedica de lleno al derecho público comparado. Entre las últimas obras que ha dirigido se encuentran: *De l'autonomie au séparatisme*, Berger-Levrault, 2017; *L'intérêt général dans les pays de Common Law et de droit continental*, Éd. Panthéon-Assas, 2017; *Les Mutations de la liberté d'expression*, Éd. Panthéon-Assas, 2021 y, traducido especialmente para las ediciones del CEPC, *El voto electrónico*, 2017.