

# NOTAS

## REPÚBLICAS MONÁRQUICAS Y MONARQUÍAS REPUBLICANAS. LA REFLEXIÓN DE SIEYÈS, NECKER Y CONSTANT SOBRE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Por MARÍA LUISA SÁNCHEZ-MEJÍA

### SUMARIO

LA REPÚBLICA MONÁRQUICA DE SIEYÈS.—LA SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO EN LOS  
PROYECTOS DE NECKER.—LA ARISTOCRACIA DE LOS NOTABLES.—LA MONARQUÍA  
REPUBLICANA DE BENJAMIN CONSTANT.

La construcción de una república en un gran país europeo constituyó un auténtico desafío para quienes asumieron todas las consecuencias de la Revolución francesa. Los años que van desde el fin del Terror revolucionario hasta la restauración de la monarquía en Francia, con características ya muy diferentes de las que había tenido durante el Antiguo Régimen, se convirtieron en un auténtico laboratorio político, en el que las teorías, y sus aplicaciones prácticas en los distintos regímenes y constituciones que tuvo el país, trataban de realizar ese tránsito entre las formas monárquicas y las republicanas con el menor coste posible.

La tradición republicana, que tenía sus raíces en la democracia griega de los siglos V y IV a.C. y, especialmente, en la gran república romana, había sido cuidadosamente alimentada durante la Edad Media y el Renacimiento en algunas ciudades-estado italianas, como era el caso de Venecia, y teorizada por autores de gran predicamento como Maquiavelo (1). Se trataba sin

---

(1) Durante la época revolucionaria se produce en Francia un renovado interés por las reflexiones de los clásicos y por las constituciones de corte republicano. En 1796, SIMONDE DE

embargo de ejemplos concebidos para pequeños estados, y en el siglo XVIII la única realidad republicana en las cercanías de Francia eran los cantones suizos. Había también, evidentemente, una importante experiencia en un territorio extenso: la República de Cromwell, en la que había desembocado el triunfo del Parlamento tras la primera parte de la Revolución inglesa, pero el retorno posterior de la monarquía más parecía mostrar los inconvenientes del sistema republicano que abogar por su viabilidad.

Antes de la Revolución, la aportación más destacada a lo que ni siquiera constituía todavía un gran debate teórico, fue la famosa tipología de Montesquieu sobre las formas de gobierno. En el *Espíritu de las Leyes* se contemplaba la forma republicana bajo la óptica del principio motor que podía asegurar su funcionamiento: la virtud cívica (2). Considerando los valores que habían mantenido en pie y hecho brillar tanto a las antiguas polis como a la república instaurada por Roma, Montesquieu concluía que el sacrificio de los intereses particulares al interés político del conjunto de la comunidad constituía su rasgo más sobresaliente, y resaltaba que la frugalidad en el disfrute de los bienes materiales y la austeridad en las costumbres eran complementos imprescindibles para facilitar ese sacrificio (3). La monarquía, en cambio, movida por el honor, por el deseo de cada uno de sobresalir por encima de los demás, permitía mejor la expresión y la búsqueda de los intereses individuales y era compatible con una mayor prosperidad económica y con el disfrute de los placeres materiales (4). Esta caracterización de ambos regímenes podía llevar a extraer la consecuencia de que la república había sido una forma apropiada de organización política en el pasado, pero que las exigencias de los grandes, populosos y prósperos estados del presente estaban ineludiblemente ligadas a la monarquía (5), con su correlato de sociedad estamental y de privilegios aristocráticos, aunque templada o limitada por la actuación de los poderes intermedios, a fin de garantizar la libertad.

---

SISMONDI escribe unas *Recherches sur les constitutions des peuples libres*, en la que consagra todo el libro tercero a «Des républiques d'Italie dans le Moyen Âge»; la obra queda inédita, pero el tema reaparece exhaustivamente ampliado en su *Histoire des républiques italiennes*, que inicia su publicación en 1809. En 1797 se publica una nueva traducción de la *Política* de ARISTÓTELES, en la que el traductor —que firma como Citoyen Champagne— cree encontrar las bases de la Constitución del Directorio (París, Imprimerie d'Antoine Bailleul, Año V). En 1799 aparece una nueva edición de las obras de MAQUIAVELO, con una introducción especialmente centrada en los *Discorsi* y en la República romana (*Oeuvres de Machiavel*, traduction nouvelle par Tsaint Guiraudet, París, Potey et Pichard, Año VII).

(2) *De l'esprit des lois*, libro III, cap. 3.

(3) *Ibidem*, libro IV, cap. V y libro V, cap. III.

(4) *Ibidem*, libro III, caps. VI y VII.

(5) «Pertenece a la naturaleza de la república no poseer más que un pequeño territorio, pues sin esta condición no puede subsistir», dice MONTESQUIEU, libro VIII, cap. XVI.

Por otra parte, las teorías de Rousseau, inequívocamente republicanas, parecían dar la razón a los seguidores de Montesquieu: una república supone el sacrificio de las libertades e intereses particulares al colectivo, y es incompatible con el lujo y el disfrute de bienes materiales superfluos. El proyecto de democracia directa contenido en *El Contrato Social* parece también una forma política más adecuada para territorios de pequeñas dimensiones.

Sin embargo, a partir de 1776, Europa vio cómo se construía, al otro lado del Atlántico, un nuevo modelo que garantizaba plenamente la libertad en una sociedad sin estamentos, sin privilegios y sin monarca. Las emancipadas colonias de Norteamérica se convirtieron entonces en un nuevo experimento seguido con atención aunque no en un punto de referencia. Las grandes diferencias en las condiciones físicas, económicas y sociales que separaban a ambos continentes no podían ser ignoradas. América siguió siendo, a pesar de todo, la tierra de la utopía, imposible de trasplantar a Europa, aunque los ecos de su Constitución y, especialmente, de su Declaración de Derechos, resonaran con fuerza en los estados europeos.

En los inicios de la Revolución francesa, una vez reunida la Asamblea constituyente en 1789, se plantea por primera vez la compatibilidad de la Corona con un sistema que pretende colocar la soberanía plena en el pueblo y no en el rey y buscar su legitimidad en el consentimiento expreso de los gobernados y no en la herencia. La visión francesa del modelo inglés, tan alabado por Montesquieu, hacía deseable una organización política basada en la división de poderes, y planteaba el problema inmediato de conceder o no al monarca alguna participación en la elaboración de la ley o limitar sus funciones a la mera promulgación y ejecución de las mismas. La solución parecía encontrarse en apartar al rey de las tareas legislativas, pero concediéndole al mismo tiempo la posibilidad de vetar las normas que no fueran de su agrado, impidiendo así su entrada en vigor. Los partidarios del veto real veían en esta prerrogativa la forma de ejercer algún límite o control a la que ya se perfilaba como todopoderosa Asamblea. Quienes querían verse libres de cualquier intervención de la corona, negaban al rey su derecho de veto, pero temían igualmente los abusos por parte de los representantes de la nación. Mirabeau, partidario del veto real, justificaba así su postura: «Cuan-to mayor es una nación, es tanto más importante que ese último poder [el ejecutivo] sea activo. De ahí la necesidad de un jefe único y supremo, de un gobierno monárquico en los grandes estados, donde son muy de temer convulsiones y desmembramientos si no existe una fuerza suficiente para reunir a todas las partes y hacer confluir su actividad hacia un centro común» (6).

(6) MIRABEAU: «Discurso ante la Asamblea del 1 de septiembre de 1789», recogido por

Sieyès era contrario a conceder al rey ningún tipo de veto a las decisiones del legislativo, pero reconocía la posibilidad de que se produjeran abusos por parte de los poderes públicos, aunque prefería apelar al pueblo para remediarlos: «Hemos de convenir, sin embargo, en que ningún poder, sea cual fuere, se ciñe siempre a los límites que la Constitución le prescribe (...) Afirmino en consecuencia, que ya que resulta posible que los poderes públicos (...) se interfieran mutuamente, debe procurarse la inclusión en la Constitución social de un medio capaz de remediar tal desorden (...) el medio que nosotros proponemos consiste en reclamar la delegación extraordinaria del Poder Constituyente. Una Convención es, en efecto, el único Tribunal ante el que toda esta suerte de quejas pueden ser presentadas» (7). Bernardin de Saint-Pierre, por su parte, consideraba que la simple división entre legislativo y ejecutivo no era suficiente y que hacía falta un tercer poder, un poder moderador, que es «el que constituye propiamente al monarca», para lograr el equilibrio entre clero, nobleza y pueblo, clases que «están en continua reacción las unas contra las otras, de suerte que si se abandonaran a su impulso propio, bien pronto una de ellas oprimiría a las demás» (8).

El debate sobre el veto real puso de manifiesto que si resultaba difícil articular el papel del rey en el nuevo orden político más difícil aún era prescindir completamente de las funciones de representación, moderación y equilibrio de las diferentes partes del estado tradicionalmente desempeñadas por la corona. La nación, libre e igualitaria, descubre con sorpresa que la célebre división de poderes no es garantía suficiente para la libertad y que hace falta el recurso a una instancia superior, permanente y neutral, interesada en el mantenimiento de la estabilidad política y de las promesas constitucionales, situada por encima de los intereses individuales o corporativos. Hace falta, en definitiva, algún tipo de corona para la nueva *res publica*.

Las primeras propuestas hacen recaer esa función de control en una instancia exterior al Parlamento, que vigile por el cumplimiento de la Consti-

---

A. MARTÍNEZ ARANCÓN: *La Revolución francesa en sus textos*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 66 y 67.

(7) E. SIEYÈS: «Opinión del Abate Sieyès sobre la cuestión del veto real en la sesión del 7 de septiembre de 1789», en *Escritos y Discursos de la Revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 121, 122. El Conde de Antraigues pregunta entonces a la Asamblea quién será el encargado de vigilar al poder legislativo si se le niega al rey el derecho de veto, y otro diputado, Gaultier de Biauzat habla también de la necesidad de alguien que vigile, en nombre de la Nación, a los representantes de la Nación misma (*vid.* M. GAUCHET: *La révolution des pouvoirs*, Gallimard, Paris, 1995. En esta obra, GAUCHET analiza en profundidad todo el debate sobre el veto real).

(8) B. SAINT-PIERRE: *Les vœux d'un solitaire*, 1789. Hay traducción española *Votos de un solitario*, Valencia, 1820. Las citas corresponden a esta edición, vol. I, págs. 45-50.

tución y que tenga la última palabra en materia legislativa. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos pronto cambió los términos del debate. La condena y la ejecución del rey convirtió a Francia en una república y aunque no desapareció la desconfianza hacia la Asamblea, la función de control y defensa de la Ley Fundamental se transfirió nominalmente al pueblo, a la opinión pública, expresada a través de la prensa o de los clubs, que se asignan una misión de censura o vigilancia de los intereses populares. Sin embargo, no desaparece por completo la idea de recurrir a una instancia superior que encarne «la reflexión» y que esté encargada de «conserver le dépôt sacré des lois constitutives», según la expresión del girondino Kersaint que propone, en 1792, la instauración de un Tribunal de Censores. Cree que de esta forma se resuelve un problema siempre candente, el de la cabeza que regula y conserva el pacto social, representado en el pasado por elementos monárquicos y aristocráticos, pero que ahora se convertirá en un baluarte de la igualdad (9). La dictadura jacobina impidió cualquier desarrollo de ideas similares a la de Kersaint y, aunque se llegó a estudiar la formación de un Jurado nacional encargado de preservar las leyes fundamentales, la Constitución de 1793 no incluyó ninguna medida de control ajena a la propia Asamblea.

El final del Terror alentó de nuevo las esperanzas de estabilidad política sin renunciar a las reformas básicas introducidas por la Revolución. Muerto el rey y desaparecido el Delfín, diezmada la aristocracia, clamando venganza desde el exilio los monárquicos supervivientes y agrupadas sus fuerzas en torno a programas inequívocamente contrarrevolucionarios, las posibilidades de un sistema de monarquía constitucional eran escasas (10). Francia parecía condenada a ensayar de nuevo la república, aunque ahora su nombre estaba ya unido al de la dictadura del Comité de Salud Pública, a la farsa de los juicios populares y a la excesiva actividad de la guillotina. La Voluntad General, la gran bandera de la Revolución, teóricamente representada en las sucesivas Asambleas, se había mostrado como un poder formidable y omnipresente, carente de límites, ajeno a cualquier control y más temible que todo el aparato represivo del Antiguo Régimen. Además, la influencia de Montesquieu seguía siendo grande: la república no era compatible con un territorio de gran extensión, que aspira a una gran prosperidad material y, so-

(9) *De la constitution et du gouvernement qui pourraient convenir à la république*, recogido por M. GACUCHET: *op. cit.*, págs. 11-112.

(10) BENJAMIN CONSTANT, republicano moderado en esos momentos, analiza las dificultades y los inconvenientes de una eventual restauración monárquica en Francia, tanto de signo absolutista como constitucional, en su obra *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, 1796, y especialmente en el cap. III.

bre todo, que se fundamenta en el mérito y en los logros individuales y no en el sacrificio de los intereses particulares al interés general.

Con estos condicionantes, la reflexión política que va desde Termidor hasta la Restauración se convierte en un debate sobre las fórmulas que permitan combinar determinados elementos que, hasta ese momento, parecían incompatibles: la soberanía popular de raíz republicana, la defensa de los intereses individuales de corte burgués y la estabilidad, unidad de acción y control de los agentes políticos que representaba la monarquía. En este debate teórico destacan cuatro nombres principales: el abate Sieyès, Jacques Necker, Pierre-Louis Roederer y Benjamin Constant, que, desde diversas perspectivas, ofrecen alternativas distintas al mismo problema: la fórmula más adecuada para efectuar la transición entre monarquía y república, conservando las ventajas de la primera sin renunciar a las innovaciones de la segunda.

#### LA REPÚBLICA MONÁRQUICA DE SIEYÈS

La vuelta de Sieyès al primer plano de la política, después del silencio y automarginación observados durante los meses más duros del Terror, devuelve también actualidad a su pensamiento político. Ya en 1791, el abate había expuesto claramente sus preferencias por la monarquía, pero no en el sentido tradicional, sino dentro del nuevo marco político diseñado por la Revolución. Su falsa polémica con Thomas Paine (11) ilustra perfectamente los problemas que entrañaba el abandono de la función asignada al monarca como último punto de referencia que garantizara la unidad de acción del conjunto del aparato estatal. En su respuesta a Paine, que se había decantado tajantemente por la república, Sieyès pretende aclarar la confusión en que caen monárquicos y republicanos cuando disputan sobre cuál es la mejor forma de gobierno. No se trata, como muchos creen, de confrontar absolutismo con régimen representativo. El poder concentrado en unas solas manos, incluso moderado por cuerpos intermedios, es algo que pertenece al pasado y no puede reclamar ya ninguna legitimidad. Sólo es legítimo el gobierno representativo: «Sostengo que toda Constitución cuya esencia no es la representación es una falsa Constitución. Monárquica o no, toda asociación, cu-

(11) La discusión se desarrolló en las páginas del periódico *Le Moniteur*, y la postura de SIEYÈS apareció los días 6 y 16 de julio de 1791. La polémica era falsa por cuanto había un acuerdo previo entre ambos para exponer sus posturas de esta forma. Hay traducción española en E. SIEYÈS: *Escritos y discursos de la Revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 203-215.

yos miembros no alcanzan a dedicarse todos a la vez a la administración común no puede sino elegir entre representantes y amos, entre el despotismo o el gobierno legítimo» (12). La diferencia entre monarquía y república radica, para Sieyès, en las características del poder ejecutivo. Si se trata de un consejo nombrado directamente por el pueblo o por el legislativo y que toma decisiones por mayoría, estamos ante una república. Si, por el contrario, existe un único representante de la unidad estable del gobierno, encargado de nombrar ministros responsables, estamos ante una monarquía. Lo que los republicanos intentan hacer por medio de un cuerpo colectivo, los monárquicos desean hacerlo por medio de la unidad individual. Por eso, añade, «aquellos que gustan de representar en imagen las nociones abstractas podrían representar el gobierno monárquico como finalizado en ángulo agudo y el republicano haciéndolo en plataforma» (13). Las ventajas de la monarquía sobre la república proceden de la unidad de acción que representa el rey, cuyo interés manifiesto estará siempre al lado de la mayoría, razón por la cual aparece exento de responsabilidad política, siendo en cambio sus ministros plenamente responsables de sus decisiones frente al pueblo. Si el monarca ha de ser electivo o hereditario es cuestión secundaria en opinión de Sieyès. Ambas fórmulas presentan graves inconvenientes y, aun afirmando que la herencia atenta contra los principios de la representación, evita a veces las discordias y los errores derivados de la elección. Importa sobre todo garantizar de la mejor manera posible la «libertad social» y la monarquía ofrece esa garantía de manera más convincente que la república.

Sin embargo, los acontecimientos no se habían ajustado a las previsiones de Sieyès, y cuando Francia se dispuso a olvidar el Terror y a realizar un nuevo intento de institucionalizar la Revolución una república sin monarca parecía ser el único punto de partida. En esas circunstancias, el abate se ve obligado a reformular su búsqueda de la unidad, el equilibrio y la garantía última de la libertad que antes había depositado en la figura del rey. Preocupado como siempre por el inmenso poder que puede acumular una Asamblea sin el contrapeso de un ejecutivo unipersonal, piensa que la solución es dividir las tareas. Enemigo sin embargo de una división de poder «a la inglesa» —en la que ve una práctica corrupta que hace al rey el amo del Parlamento— (14), su propuesta resulta también novedosa en este punto al separar en dos al legislativo —una cámara que propone y otra que decide—, e incluso al ejecutivo, distinguiendo entre gobierno y poder ejecu-

(12) *Ibid.*, pág. 210.

(13) *Ibid.*, pág. 212.

(14) «Opinion de Sieyès sobre varios artículos de los títulos IV y V del proyecto de Constitución», en SIEYÈS: *Escritos y discursos de la Revolución*, op. cit., pág. 260.

tivo. El primero es el encargado de reflexionar sobre las necesidades de la sociedad en materia de leyes, y por ello se constituye, en palabras de Sieyès, en «la parte superior del Establecimiento público central, en *tribunal de proposición normativa*». Al mismo tiempo, del gobierno emanan los reglamentos y normativas necesarios para la puesta en ejecución de las leyes, y tarea del gobierno es también la designación de los agentes que formarán el poder ejecutivo propiamente dicho, consagrado no a la reflexión sino a la pura acción de puesta en marcha efectiva de la legislación (15). Todas estas atribuciones que Sieyès quiere para el gobierno permiten situarle en la cúspide del edificio estatal, con más capacidad incluso que la del monarca propuesto en 1791. Se garantiza así, en opinión del abate, su tan apreciada *unidad de acción*, que impide tanto el despotismo como la anarquía. Pero la obra no estaría completa sin el remate de un Jurado o Tribunal Constitucional (16), retomando la vieja idea ya discutida en la primera etapa de la Revolución que alcanza ahora un mayor desarrollo y que Sieyès dota de un contenido mejor definido (17).

Las propuestas de Sieyès no fueron aceptadas por la Comisión de los Once, encargada de redactar la nueva Constitución, la que sería conocida después como la Constitución del año III (1795) que instaura el Directorio en Francia. Su articulado recogerá sin embargo algunas de sus ideas, como la división del legislativo en una Cámara de proposición y otra de decisión, denominadas el *Conseil des Cinq Cents* y el *Conseil des Anciens*. Este último, único órgano capacitado para aprobar o rechazar las leyes propuestas por el primero, actúa además como cámara conservadora, al exigirse una edad mínima de cuarenta años y la condición de casado o viudo para formar parte del mismo (18). El poder ejecutivo recae en cinco Directores, renovándose cada año uno de ellos, que nombran un máximo de ocho ministros. A pesar de este carácter múltiple del ejecutivo, siguiendo los principios republicanos del momento, la Constitución le otorga la pompa y el ritual propios de un monarca, adjudicándole una guardia de honor de ciento veinte hombres a pie y otros ciento veinte a caballo y obligando a cada miembro del Directorio a ir siempre precedido de dos guardias que le abran paso y a llevar la vestimenta especialmente diseñada para ellos que, de acuerdo con su dig-

(15) *Ibidem*, págs. 264-65. Un estudio en profundidad de las propuestas constitucionales de SIEYÈS puede encontrarse en P. BASTID: *Sieyès et sa pensée*, Hachette, París, 1970.

(16) SIEYÈS denomina a este órgano unas veces Jury Constitutionnaire y otras Jury de Constitution.

(17) *Vid.* «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones y organización del Tribunal Constitucional. Discurso pronunciado en la Convención nacional el 18 de Thermidor, año III de la República», en SIEYÈS: *Escritos y discursos de la Revolución*, *op. cit.*, págs. 273 y ss.

(18) *Constitution de l'an III*, Título V.



nidad y funciones, los envuelva en la majestad propia de los antiguos monarcas (19).

La Constitución del año III encontró serias dificultades para lograr la ansiada estabilidad política. La vuelta de una parte de los emigrados amenazaba continuamente con la contrarrevolución y hubo que recurrir a bruscas maniobras electorales (20) y a la fuerza militar (21) para impedir que los grupos más conservadores ganaran las elecciones y acabaran con la república. El ejecutivo múltiple impidió la necesaria «unidad de acción» que tanto reclamaba Sieyès y la división del legislativo restó credibilidad al sistema representativo. El abate no permaneció impasible ante las dificultades del régimen. Sus enemigos, tanto de la izquierda jacobina como de la derecha monárquica, le señalaron con frecuencia como protagonista de toda clase de conspiraciones en favor de algún príncipe, de la casa de Brunswick o de la familia Orleans, que pusiera el punto final a la Revolución. El británico Edmund Burke aseguraba que Sieyès guardaba en su gabinete todo tipo de proyectos constitucionales, apropiados para cualquier circunstancia que pudiera darse, «unos con la punta donde debe estar la base y otros con la base donde estar la punta» (22). Sin embargo nunca pudo probarse nada concreto y un atentado contra su persona, realizado por un antiguo clérigo por motivos poco claros, tuvo la virtud de restaurar en unas horas su prestigio de notorio republicano, hombre inteligente y político hábil. En 1799 cuando volvió de Berlín tras una misión diplomática y nombrado ya miembro del Directorio, la muchedumbre le fue aclamando en su viaje hasta París, pidiéndole que fuera el salvador de la república. A pesar de todo, y sabedor de que su trayectoria y su carácter no le otorgaban la fuerza del líder que necesitaba la nación, siguió buscando «una espada» para respaldar con mano firme sus proyectos constitucionales y creyó encontrarla en los éxitos militares de Bonaparte.

El 18 Brumario asoció al poder civil, que Sieyès creía representar, el poder militar de Napoleón y, con el apoyo de destacados republicanos, convir-

(19) *Ibid.*, Título VI, arts. 164 a 168.

(20) Las primeras elecciones (1795) estuvieron de hecho falseadas ya que, nada más proclamarse la Constitución, la Convención termidoriana decretó que dos tercios de los diputados que habían de elegirse de acuerdo con la nueva Ley tenían que ser obligatoriamente antiguos Convencionales. Se quería evitar así que el voto de los emigrados y de los contrarrevolucionarios llevara al legislativo una mayoría conservadora.

(21) Los resultados de las elecciones de 1797 confirmaron el temido triunfo de los monárquicos. Para impedir que llegaran a sentarse en las Cámaras, el Directorio, con ayuda del ejército, llevó a cabo el denominado «golpe de 18 fructidor» y procedió a la detención, y posterior deportación, de cincuenta y dos diputados y de los miembros más destacados del partido monárquico.

(22) Recogido por P. BASTID: *Sieyès et sa pensée, op. cit.*, págs. 181-182.

tió la república en un Consulado. La espada del joven general resultó quizá más larga de lo que había esperado Sieyès, y poco después el poder del ejecutivo múltiple quedó concentrado en unas solas manos, las de Napoleón Bonaparte, nombrado Primer Cónsul. Las formas monárquicas volvían a la escena política para salvar a la república.

Acostumbrado a estar en la sombra, parecía que había sonado por fin el momento que Sieyès había estado esperando para llevar a la práctica sus propuestas constitucionales. El edificio revolucionario podía terminar ahora en «ángulo agudo» tal como había propuesto el abate en 1789, pero sin los inconvenientes de la tradición y de la herencia. El abate diseñó un nuevo modelo de constitución que recogía todas sus aspiraciones y que dictó a Boulay de la Meurthe en vísperas de la elaboración del texto constitucional que debía legitimar y dotar de estabilidad al nuevo régimen y que sería conocido después como la Constitución del Año VIII.

En su proyecto de constitución, Sieyès, además de mantener la división del legislativo entre un Tribunado, que propone pero no decide, y un cuerpo de legisladores, que escucha y concede o rechaza, vuelve a su vieja idea de dividir también el poder ejecutivo, situando en lo más alto «una potencia electoral —tal como la denominaba Boulay de la Meurthe— poseyendo en sí misma todo el poder necesario para comunicar vida y movimiento a la máquina ejecutiva» (23). Tal potencia electoral recaía en unas solas manos, las del *Gran Elector*, un monarca vitalicio pero republicano, que no procede de la herencia ni tiene *súbditos*, porque es tan sólo —en palabras de Boulay— «el hombre de la Nación». No gobierna ni refrenda los actos del gobierno porque está exento de responsabilidad, como los reyes. Y como ellos tiene por misión nombrar y destituir a los jefes del gobierno, observar su conducta, vigilar la marcha de los asuntos políticos, interpretar la opinión pública y tenerla en cuenta (24). Un débil eco del filósofo-rey platónico resuena todavía en el proyecto de Sieyès cuando considera que su Gran Elector debe disfrutar de tiempo suficiente para la reflexión, ya que sus decisiones las toma a la sola luz de su razón y de su patriotismo, sin que sus manos estén atadas por ningún código de orden superior. Encarnación de la Nación francesa de cara al exterior, su figura debía estar envuelta en la pompa de la majestad, pues simbolizaba en su persona «la unidad, la dignidad y la grandeza de la Nación». Instalado en un palacio nacional se le asignaba una renta de cinco millones de francos. Y desde asiento tan confortable debía «observar en toda su extensión el horizonte político, disipar las brumas y restablecer la necesi-

(23) BOULAY DE MEURTHE: «La teoría constitucional de Sieyès», en SIEYÈS: *Escritos y discursos de la Revolución*, op. cit., pág. 309.

(24) *Ibid.*, pág. 310.

ría serenidad» (25). Una imagen demasiado cercana a la un antiguo monarca, al que la gente imaginaba en Versalles como sucesor de los Capetos, rodeado de un lujo insoportable para las mentes republicanas, que fustigaban el proyecto de Sieyès, burlándose de su famoso «roi fai-néant» (26).

Quedaba además por resolver una cuestión: ¿quién nombraba al Gran Elector? Fiel a su principio de que la confianza para el ejercicio de cualquier función pública debe venir de *abajo*, del pueblo, pero la autoridad para ejercerla debe proceder siempre de *arriba*, es decir de la representación nacional, Sieyès confía el nombramiento de su monarca republicano a un *Colegio de Conservadores*, una magistratura puramente constitucional, encargada de velar por el riguroso cumplimiento de la Constitución y proceder a su reforma en caso necesario, surgida de las listas de notables, listas confeccionadas por la elección popular y destinadas a proveer de cargos a todos los estamentos del estado.

El proyecto de Sieyès parecía hecho a medida de Napoleón: un patriota acreditado y un militar ilustrado, que había salvado la república en horas difíciles y que, después de alcanzar la gloria en el campo de batalla, podía sentirse satisfecho con el papel de arbitro supremo del Estado. Sin embargo Bonaparte no fue de la misma opinión. Decepcionado por las escasas atribuciones del Gran Elector desechó el proyecto de Sieyès y quiso acumular todo el poder en sus manos. De las propuestas dictadas a Boulay de la Meurthe la Constitución del Año VIII sólo conservó algunas ideas —tal como hiciera el Directorio en el Año III— como la división del legislativo en una cámara de proposición, el denominado Cuerpo Legislativo, y otra de decisión, el Tribunal. De la figura del Gran Elector sólo quedó el carácter vitalicio que poco tiempo después (1802) se atribuyó al cargo de Primer Cónsul. El Imperio convirtió por último en monarquía hereditaria lo que Sieyès había querido que fuera una república coronada.

#### LA SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO EN LOS PROYECTOS DE NECKER

La contribución de Jacques Necker a la reflexión sobre la mejor constitución para un gran país es la de un observador objetivo, alejado ya de los acontecimientos cotidianos, de los que un día fue protagonista, pero que no renuncia a expresar sus ideas, respaldado por sus conocimientos y su experiencia. Desde su refugio en Coppet, a pocos kilómetros de Ginebra, su ciudad natal, el antiguo ministro de finanzas de Luis XVI toma su pluma para

(25) *Ibid.*, pág. 313.

(26) *Vid.* P. BASTID: *op. cit.*, pág. 461.

exponer, ante los pocos que aun quieren escucharle, la naturaleza, las necesidades, los requisitos, y, en definitiva, las ventajas y los inconvenientes tanto de la monarquía como de la república. Del conjunto de escritos redactados después de su retirada del mundo político hay dos títulos centrados especialmente en el problema de las formas de gobierno: *Du pouvoir executif dans les grands états*, publicado en 1792, y *Dernières vues de politique et de finances*, redactado en 1801, poco antes de morir (27). La primera es una crítica, desde la necesidad del orden y de la estabilidad, a la obra de la Revolución; la segunda es una defensa de la libertad, ahogada bajo lo que considera la dictadura de Bonaparte. Entre la libertad inestable e ingobernable y la tranquilidad pública impuesta por una tiranía, no hay elección posible. Son los principios y no las formas externas del gobierno lo que importan y la voz de Necker se eleva alta y clara para puntualizar los unos y minimizar las otras, en una exposición lúcida, esencialmente burguesa, con claros acentos liberales y no exenta de la melancolía por lo que pudo ser y no fue.

Acostumbrado al ejercicio del poder y a las ventajas de un sistema de despotismo ilustrado, Necker no alberga ilusiones filosóficas respecto a la política. Un gobierno no tiene otra finalidad que la de garantizar una convivencia pacífica para que la producción de bienes y servicios pueda alcanzar a las necesidades del conjunto de la población. Considerando que sólo los propietarios están en condiciones de producir bienes materiales, la protección de los intereses de este grupo es tarea primordial de cualquier gobierno, aunque el fin último sea el bienestar general. Desde este punto de vista, un buen gobierno debe ser siempre un gobierno fuerte, sea cual sea el ordenamiento constitucional y la forma exterior que adopte: monárquica o republicana. Pero debe ser también un gobierno controlado, para evitar la arbitrariedad y la tiranía.

Estos dos elementos —autoridad suficiente y órgano de control— constituyen para Necker la base de una buena constitución. La primacía estará siempre en el ejecutivo y el parlamento ejercerá fundamentalmente una tarea de contención y de freno a los posibles desmanes del encargado efectivo del gobierno. Esto no supone privar a las asambleas que representan la voluntad popular de toda iniciativa legislativa, sino conferir al poder ejecutivo capacidad para intervenir también en la confección de la ley. La división de poderes debe aproximarse más a la realidad del sistema británico, y no a esa idealización ofrecida por Montesquieu o por De Lolme (28) que quisieron ver en

(27) La obra se publica en 1802. NECKER muere en 1804.

(28) JEAN-LOUIS DE LOLME: *Constitution de l'Angleterre, ou État du gouvernement anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, 1771. La obra de DE LOLME conoció numerosas ediciones en las últimas décadas del siglo XVIII y

el modelo inglés una separación tajante entre la elaboración de la ley y su ejecución. En su crítica a la visión distorsionada que se tiene en Francia del sistema inglés el ex ministro se muestra buen conocedor del funcionamiento real de la política en la corte de St. James, en la que el monarca, en los años finales del siglo XVIII tenía mucho más poder que el que querían ver los liberales del continente (29), obsesionados con la idea de la soberanía popular, encarnada en el parlamento, y que veían siempre en el ejecutivo al enemigo a combatir. La fiscalización y el control de los actos del gobierno, tal como la realizaba el parlamento de Westminster con gran éxito durante el reinado de Jorge III, les parecía a los liberales de matriz revolucionaria una tarea escasa para los altos fines asignados a la voluntad general expresada a través de representantes libremente elegidos. Sin embargo Necker se dejaba impresionar bastante poco con las grandes palabras y distinguía entre la *voluntad* y el *deseo* de una nación. La primera no es otra cosa que la decisión momentánea de los individuos que constituyen la generación del presente, y es la que hace y deshace las mayorías en la Cámara a través de las elecciones; el segundo, es una entidad de generaciones sucesivas y trascendente a ellas; expresa la tendencia a perseverar en el ser de una comunidad contemplada en el transcurso de los siglos. La autoridad política, con independencia de los individuos que la ejercen en cada momento, tiene como misión realizar *el deseo de una nación*, y no debe por tanto someterse a la voluntad de unas asambleas contingentes y efímeras. Una segunda cámara, o cámara alta, cuyos miembros no estén sometidos a las fluctuaciones de la opinión, puede ayudar a esta finalidad, pero el elemento esencial será siempre el poder ejecutivo, al que Necker considera «la fuerza motriz de un gobierno; representa, en el sistema político, ese poder misterioso que, en el hombre moral, aúna acción y voluntad» (30).

Por ello, una diferenciación tajante entre los poderes del estado, en la que se disocia el acto de legislar del acto de hacer posible la vigencia de tal legislación, sólo es posible en la pura especulación intelectual. Pero en la realidad, sólo quien conoce por experiencia las necesidades y los problemas de una sociedad tiene una idea clara de las decisiones que se han de tomar. Negar al ejecutivo su participación en la toma de decisiones es conde-

---

primeras del XIX y tuvo una gran influencia en el pensamiento político europeo, y especialmente en Francia, pero ofrecía una visión un tanto distorsionada del funcionamiento real del sistema inglés.

(29) Las investigaciones recientes estarían más en la línea interpretativa de NECKER que la que hacían muchos de sus contemporáneos. Vid. J. BLACK: *The politics of Britain. 1688-1800*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1993.

(30) J. NECKER: «Du popuvoir exécutif dans les grands états», en *Oeuvres Complètes*, vol. VIII, Treuttel et Würtz, Paris, 1821, pág. 15.

narle a la impotencia. Hay un desdoblamiento necesario en los poderes políticos, pero es de otra naturaleza: al ejecutivo le corresponde la iniciativa, el impulso y el liderazgo; al legislativo la aprobación o el rechazo, la vigilancia, la crítica y el control. Nunca deben ser poderes enfrentados sino cooperativos: «Se debe buscar una relación constitucional entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, se debe desear que su prudente asociación, su ingenioso entrelazamiento sean siempre la mejor caución de una circunspección mutua y de una vigilancia eficaz» (31). Si la Asamblea constituyente hubiera realmente imitado el modelo inglés, hubiera aceptado la primacía del poder ejecutivo y los resultados hubieran sido más beneficiosos para Francia (32).

La lógica del discurso de Necker le lleva, obviamente, a considerar la monarquía hereditaria como mejor forma de gobierno, puesto que solventa fácilmente la legitimidad de un ejecutivo fuerte. Sin embargo, cuando los acontecimientos revolucionarios demuestran la imposibilidad de mantener o restaurar el trono en Francia, Necker no se limita a lamentar la desaparición de su sistema preferido. En 1796, en sus *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, considera la posibilidad de una república, concebida con una estructura federal, al estilo de la norteamericana, para facilitar la estabilidad social: Francia quedaría dividida en tres o cuatro estados federados, de pequeña extensión y con una población media de un millón de habitantes. Estas magnitudes serían asequibles para el mantenimiento del orden público sin los recursos de una sociedad estamental y facilitarían la implicación ciudadana en las tareas políticas que debe caracterizar a una república (33). El eco de Montesquieu seguía presente: la forma republicana sólo podía funcionar en pequeños territorios.

Sin embargo, en los años siguientes, Necker comprende que los franceses nunca van a renunciar a la idea de que su república ha de ser *una e indivisible*, y decide afrontar el reto de teorizar una república para un gran país. En 1802, casi anciano y olvidado por todos o, lo que es quizá peor, recordado tan sólo porque es el padre de la intrigante Madame de Staël, decide publicar sus *Dernières vues de politique et de finances*, el testamento político de quien ha consagrado toda su vida a tal actividad. En ese momento, Francia está ya sometida al que Necker, en tono bastante irónico, considera *l'homme nécessaire*: Bonaparte, y la Constitución del Año VIII muestra el

(31) J. NECKER: «De la Révolution française», recogido por H. GRANGE: *Les idées de Necker*, Klincksieck, París, 1974, pág. 273.

(32) J. NECKER: *Du pouvoir exécutif...*, *op. cit.*, págs. 71-83 y 312-317.

(33) J. NECKER: «De la Révolution française», recogido por H. GRANGE: *op. cit.*, pág. 460.

carácter autoritario del nuevo régimen, de fachada republicana pero que apenas oculta sus intenciones monárquicas.

En tales circunstancias, el antiguo ministro de finanzas se muestra como un pensador capaz de combinar la ciencia de la política, que debe saber adaptarse a cualquier situación, y la experiencia práctica, que mantiene la reflexión siempre dentro del campo de lo posible. Para sustituir al monarca se necesita un ejecutivo colegiado, formado por siete miembros y designado por elección, y para satisfacer las exigencias de la voluntad ciudadana que debe legitimar toda república, es imprescindible un legislativo, fruto asimismo de la elección, y dotado de iniciativa en la proposición de las leyes. Pero un esquema tan sencillo no garantizaría la estabilidad del sistema en un territorio de gran extensión. Por eso estos elementos deben ser cuidadosamente matizados con otros de procedencia monárquica: una sola persona ejerce la jefatura del estado cada año con el título de Cónsul, designada por turnos entre los siete miembros del ejecutivo, disponiendo de amplias facultades de gobierno; el legislativo se desdobra en dos Cámaras, un Consejo grande, integrado por un representante de cada distrito electoral, renovable cada cinco años, y un Consejo pequeño, compuesto por un representante de cada Departamento. El carácter senatorial de este último viene dado por la exigencia de edad para sus miembros, que han de tener al menos treinta años, y por la mayor extensión de su mandato: diez años (34). Ambas Cámaras ejercen el control del ejecutivo, que será responsable ante ellas, si bien esa responsabilidad afecta únicamente a quien esté ejerciendo la presidencia en ese momento. Así, lo que era un elemento monárquico —concentrar el poder del ejecutivo en unas solas manos— permite salvaguardar la estabilidad del sistema y combinar la responsabilidad política —ausente en una monarquía pero insoslayable en una república— con la permanencia al frente de los asuntos del Estado.

Necker no olvida tampoco las intenciones de Napoleón de fundar una dinastía que le sobreviva, y se apresura a examinar las dificultades de tal posibilidad. A la monarquía la sostiene la tradición y la costumbre y precisa del respeto y la distancia de los sistemas aristocráticos de las sociedades estamentales. Una monarquía de nuevo cuño, con los generales del ejército sustituyendo a los Pares de Francia o a los Lores ingleses, sin la independencia que otorgaban los antiguos feudos y sometidos en todo al Príncipe que los manda, nunca sería una monarquía: «Creo que ni siquiera Bonaparte, con su talento, su genio y todo su poder, pueda llegar a establecer hoy día en Francia una monarquía hereditaria moderada» (35). «Hubo varios momentos fa-

(34) Todo este diseño constitucional aparece en J. NECKER: *Derniers vues...*, *op. cit.*, Section II, «Republique une, indivisible, et soumise aux lois d'égalité», págs. 81-188.

(35) *Dernières vues...*, *op. cit.*, pág. 249.

vorables para establecer en Francia una monarquía moderada, pero ya han pasado» (36).

#### LA ARISTOCRACIA DE LOS NOTABLES

Reemplazar a la aristocracia y el papel que desempeñaba en el Antiguo Régimen es otra de las cuestiones que preocupan a Necker y que se discuten con frecuencia en esos años de experimentos políticos. La Revolución se ha hecho en nombre de la igualdad ante la ley y para abolir los privilegios hereditarios. Pero ¿cómo llenar el vacío dejado por la nobleza como clase dirigente, responsable y modélica dentro de la sociedad? Los republicanos moderados asumen inmediatamente que es la clase de los propietarios la que está llamada a cumplir tan importante papel para dotar de la imprescindible estructura y jerarquía a la nueva sociedad, nacida del proceso revolucionario. «La igualdad política —afirma con vehemencia Madame de Staël— no es más que el restablecimiento de la desigualdad natural». Desaparecida la desigualdad artificial creada por la herencia, se puede estar seguro de que «los hombres más ilustrados, los más honestos, los más considerados serán llamados por el pueblo para gobernarle». ¿Y qué elemento permite alcanzar mejor tales virtudes naturales?: la propiedad, «que, al dar a los candidatos más interés en la asociación política y más tiempo disponible para instruirse, les harán merecedores del sufragio de sus conciudadanos» (37). De hecho —asegura la baronesa de Staël— «si la institución de la propiedad no estuviera ahí para servir de base a la sociedad, yo no creería en la destrucción de la herencia» (38). Se trata pues de sustituir una institución por otra, no de perder las ventajas de la aristocracia sino de sustentarlas en principios más justos y más naturales, de crear, en definitiva, una aristocracia de nuevo cuño, abierta a la movilidad social pero igualmente en situación de privilegio con respecto al ejercicio del poder político.

Necker no duda en calificar a este sistema basado en la preeminencia de determinados grupos sociales de «aristocracia burguesa» y se permite ironías sobre el paralelismo que podría establecerse entre los tres estamentos creados por Bonaparte en la República Cisalpina —terratenientes, letrados y negociantes— y los tres ordenes tradicionales del Antiguo Régimen. Carentes, al igual que el monarca plebeyo de una dinastía nueva, del soporte que

(36) *Ibidem*, pág. 237.

(37) MADAME DE STAËL: *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la république en France*, Droz, Paris-Gêneve, págs. 10-11.

(38) *Ibidem*, pág. 45.



proporciona la tradición y la costumbre, estos cuerpos nunca podrán formar una élite política que, por designación directa del ejecutivo o por el privilegio de la herencia, se encargue de elaborar las leyes, al modo del patriciado en la República romana (39). Si no aceptamos una aristocracia de la sangre, concluye Necker, la nueva aristocracia del dinero y del talento sólo puede legitimarse a través de la elección popular. Y de ahí la necesidad de las condiciones censitarias para electores y elegibles y las llamadas *listas de notables*.

Las discusiones sobre la organización de la nueva aristocracia burguesa están siempre presentes durante la redacción de la Constitución del Consulado, denominada Constitución del Año VIII. El principal defensor el anteproyecto gubernamental es Roederer, un republicano moderado, perseguido por el Terror, partidario de Bonaparte, que ya había participado en la elaboración de la mencionada constitución para la República Cisalpina. Roederer, que creía en la necesidad de dotar a la teoría política de una base racional y científica, en la línea de los *Ideólogos*, siempre había considerado que la organización social tenía prioridad sobre la organización política. Cualquier sistema político debe estar al servicio de la sociedad, que le precede en el tiempo y le supera en importancia. El gobierno tiene únicamente un carácter instrumental y ni siquiera es un elemento imprescindible. Su misión es servir como garantía de la organización social y ésta depende, a su vez, de la sociedad, que se establece por sí misma. Construir adecuadamente el edificio político precisa pues del análisis científico previo de la sociedad a la que ha de servir. Por este camino Roederer se remonta a los derechos naturales y al primigenio contrato social que, en su opinión y siguiendo de cerca los postulados lockeanos, tiene como finalidad la protección de la libertad y de la propiedad de los individuos (40).

Con estas premisas, Roederer se convierte en un firme partidario de la preeminencia de los propietarios en una república bien constituida y en el artífice del sistema de listas de notables sobre el que descansan las elecciones en la Constitución del año VIII. En respuesta a las acusaciones que le hace la oposición de haber pretendido crear un patriciado de nuevo tipo por medio de las fuertes condiciones de propiedad exigidas para formar parte de los tres escalones de notables, Roederer formula la declaración más explícita sobre la naturaleza de esta nueva clase social, la de los *notables*, y trata de asociar aristocracia y democracia en un curioso ejercicio de retórica política, que muestra las dificultades para acotar la esencia de lo verdaderamente republi-

(39) *Dernieres vues*, Section VII, «D'une république aristocratique, sous une autorité élective ou héréditaire», págs. 264-271.

(40) ROEDERER: «Cours d'organisation social», en *Oeuvres*, vol. VIII, Firmin-Didot, París, 1853-1859, págs. 130 y ss.

cano: La condición de *notable*, explica Roederer, en ningún caso será hereditaria, como lo era el patriciado romano o la vieja aristocracia. Sin embargo permitirá seleccionar a los hombres de virtud y de talento para confiarles las tareas de gobierno, tanto legislativas como ejecutivas, separándolos del resto de los ciudadanos, necesitados de trabajar para subsistir e incapaces por tanto de procurarse la educación y la instrucción necesarias para desempeñar tareas políticas. Citando a Rousseau, Roederer acepta la denominación de *aristocracia electiva* para su propuesta censitaria, puesto que el término aristocracia significa el gobierno de los mejores pero sometidos, en este caso, a una elección. Y puesto que la democracia en una nación moderna no puede ser ya directa sino representativa, y no es en puridad el gobierno de todos sino de un parte de los ciudadanos, el resultado es que «*aristocratie électorale et démocratie représentative sont donc une seule et même chose. Ainsi, demander si la notabilité n'est pas l'institution d'une aristocratie électorale, c'est demander si elle n'est pas l'institution d'une démocratie représentative*» (41). De esta forma, la aristocracia electiva sustituye a la nobleza hereditaria. Sólo se sacrifica el privilegio del nacimiento, pero se mantiene la necesidad de la institución.

La conversión de Napoleón en Primer Cónsul, con gran poder simbólico como soberano de la nación y con amplias competencias tanto ejecutivas como legislativas, plantea inmediatamente la cuestión de su sucesión. Encontrar una alternativa «republicana» al tradicional sistema de la herencia en la persona del hijo primogénito supone un problema difícil de resolver, como lo demuestran las fórmulas complicadas y ridículas adoptadas en la Constitución del Año X para legislar tal circunstancia (42). La proclamación del Imperio, en 1804, resolverá la incertidumbre, haciendo recaer la sucesión del Emperador en los miembros de su familia. El salvador de la República instaura una dinastía al colocar sobre su cabeza republicana la corona del Imperio. Lo cual no impide que, en los primeros años del Imperio, Napoleón I siga firmando decretos y proclamas en nombre de la República francesa.

(41) ROEDERER: «Discours concernant le projet de loi présenté pour le Gouvernement pour la formation des listes de notabilité», 13 Ventôse, An IX (4 de marzo de 1801), en *Oeuvres*, vol. VII, pág. 140.

(42) Según los artículos 52 a 62 de la Constitución del Año X, el Primer Cónsul podía designar a su heredero o bien públicamente o de manera secreta, escribiendo su nombre en un documento sellado que sólo se abriría tras su muerte. Sin embargo no se especificaba si, en caso de designación pública, ésta podía ser revocada posteriormente por el Primer Cónsul o si se debía considerar como definitiva. Por otra parte, el Senado podía aceptar o rechazar al heredero nombrado en secreto. Todas estas disposiciones creaban una profunda incertidumbre sobre el futuro de la República.

Tanta ambigüedad en torno a las formas de gobierno lleva a un republicano convencido, como Benjamin Constant, a reflexionar sobre las ventajas de la monarquía en una obra destinada a defender la necesidad de una república: *Fragments d'un ouvrage abandoné sur la possibilité d'une république dans un grand pays* (43). Iniciada en 1803, al calor de los debates sobre la mejor forma de gobierno, el texto que Constant va redactando durante tres años contiene una completa exposición de los principios y de las instituciones que deben regir un sistema republicano, al tiempo que constituye una crítica radical a cualquier régimen aristocrático, encabezado por un monarca hereditario. Deudor, en parte, de las reflexiones de Sieyès y, sobre todo, de Necker, la obra de Constant ensaya de nuevo el diseño de unas instituciones republicanas para un territorio de grandes dimensiones, abandonando ya la idea de Montesquieu de que el sistema sólo es válido para pequeños estados. Partidario de una división de poderes a la inglesa, con el legislativo como piedra angular puesto que representa la voluntad ciudadana, su liberalismo sin fisuras le lleva a la necesidad de recortar y controlar firmemente el poder del ejecutivo, que debe ser múltiple, al estilo de la propuesta de Necker, y plenamente responsable ante la Cámara. Su principal aportación es la elección directa, con restricciones censitarias para los electores, que elimina todo el entramado de las listas de notables, estableciendo una mayor relación entre electores y representantes.

Si este diseño constitucional se hubiera publicado en los años en que fue concebido y redactado se habría convertido sin duda en un importante punto de referencia para la organización de cualquier régimen republicano, ya que su traza es mucho más moderna y su mecanismo es más sencillo y pragmático que los modelos de sus antecesores. Pero lo más curioso de esta obra de Constant, en relación con el tema que nos ocupa, es la continua referencia a las ventajas que ofrece la monarquía para asegurar la estabilidad de un sistema político, al erigirse el rey como un poder neutro, sin más interés político que su continuidad en el trono, y dispuesto por tanto a evitar los abusos que procedan tanto del legislativo como del ejecutivo. «A pesar de sus inconvenientes —dice— la herencia es mejor que la ausencia de un poder neutro. Para prescindir de la herencia, la constitución tiene que ser excelente» (44). «En las constituciones libres es especialmente necesario un poder neutro porque en tales constituciones, al organizar diversos poderes con cierto grado de independencia, la lucha se establece infaliblemente entre ellos. Los

(43) Publicada por primera vez en Aubier, París, 1991, a cargo de H. GRANGE.

(44) B. CONSTANT: *Fragments d'un ouvrage abandoné...*, *op. cit.*, pág. 118.

gobiernos monárquicos, por el contrario, al no crear más que un solo poder que no encuentra resistencia, este poder puede limitarse o refrenarse de hecho por sí mismo» (45). Estas afirmaciones, seleccionadas entre muchas otras, muestran que el republicanismo de Constant no le impide reconocer que la falta de mecanismos que aseguren las garantías que otorga la constitución sigue siendo el punto débil de las repúblicas y la amenaza continua de su estabilidad. Un rey, en cambio, con la seguridad de una sucesión pacífica en la persona de su primogénito, ofrece esa garantía de continuidad, de unión de intereses nacionales más allá de las personas designadas en cada momento, y de estabilidad al margen de las convulsiones políticas, que no puede ofrecer una república. Esta preocupación le lleva a configurar un denominado «poder preservador», con competencias muy similares a las prerrogativas del rey en un sistema monárquico: destitución del ejecutivo, disolución del legislativo, derecho de gracia y sanción de los cambios constitucionales. El nombramiento de sus integrantes se hará con carácter vitalicio y no podrán optar a ningún otro cargo o empleo público; el Estado les entrega una propiedad territorial que asegure su bienestar económico y su independencia política. Al defender su proyecto frente a posibles críticas por introducir nuevas instituciones, Constant concluye que «si no se quiere ningún instrumento nuevo, resignémonos a la monarquía: tiene muchos inconvenientes pero obvia muchas dificultades (...) especialmente porque crea un poder intermedio, parecido, en muchos aspectos, a ese cuya búsqueda nos ocupa ahora. Si nos alejamos de la monarquía (...) que se permita entonces, a los partidarios de la República, suplir sus lagunas y perfeccionar los resortes de esta forma de gobierno» (46).

Todas estas reflexiones de Constant quedaron obsoletas por la rápida sucesión de los acontecimientos que desembocan en la proclamación del Imperio; esta obra nunca se editó en vida del autor y se convirtió en lo que indica el título con el que ha llegado hasta nosotros el manuscrito inédito: en restos de una obra abandonada sobre las posibilidades de una república en un gran país, en algo que pudo haber sido y no fue, en una alternativa a la república monárquica que quizá quiso Napoleón y que naufragó en la autocracia imperial que impuso su creador.

Pero el debate iniciado en los albores de la Revolución tendrá su epílogo en la Restauración borbónica de 1815. La república, en todas sus fórmulas, ha fracasado y la monarquía vuelve a Francia. Pero el Antiguo Régimen ha desaparecido y la sociedad francesa se ha transformado. La igualdad ante la ley, la división de poderes y el sistema representativo, que fueron considera-

(45) *Ibidem*, pág. 374.

(46) *Ibidem*, págs. 380-81.

dos como signos distintivos de una república, resultan ya imprescindibles si se quiere evitar que la revolución vuelva a empezar. Y si en el pasado se intentó —tal como hemos visto— que la república conservara ciertos rasgos monárquicos para subsistir, ahora la única posibilidad es que la monarquía adopte ciertos elementos republicanos si quiere consolidar su vuelta al trono de Francia. Benjamin Constant ha sabido adaptarse a los avatares históricos que han ido sacudiendo a Francia. Sus convicciones republicanas no le impiden solicitar un puesto en el Tribunado cuando Napoleón se convierte en Primer Cónsul, pero no logra vencer del todo la desconfianza de Bonaparte y debe abandonar la institución en la primera renovación de sus miembros. Asocia la época del Imperio a la tiranía y a la usurpación y emplea su pluma en criticar con fuerza al nuevo amo de Francia (47). Regresa a París después de Waterloo pero decide colaborar de nuevo con Napoleón durante los Cien Días y redacta para él un proyecto de constitución de corte liberal. La Restauración le perdona tantas veleidades y consigue un escaño de diputado al amparo de la Carta otorgada de 1814 (48). La mente brillante y reflexiva de Constant aprende las lecciones del turbulento devenir político de la última etapa de la Revolución y saca sus propias consecuencias. El antiguo republicano que prefería la estabilidad de las viejas monarquías a la incertidumbre de las repúblicas *puras*, carentes de un poder supremo que sometiera por igual al legislativo y al ejecutivo, encuentra la fórmula magistral: fusionar las ventajas de la monarquía y de la república, coronar el edificio republicano, *republicanizar* cualquier sistema monárquico.

Sus *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs* (49) resumen en pocas páginas el conjunto de su propuesta. Todas las aspiraciones republicanas quedan intactas: soberanía popular, reconocimiento de los derechos y libertades individuales, división de poderes, legislativo designado mediante elección directa por los ciudadanos con determinado nivel de rentas, ejecutivo controlado por las Cámaras y responsable ante ellas, poder judicial independiente. Pero la forma exterior es monárquica. La clave está en distinguir entre el poder ministerial y el poder del rey; el primero asume la responsabilidad política, el segundo es políticamente irresponsable e inviolable. De estas forma se consigue por fin, y de manera sencilla, ese

(47) En 1814 publica *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, dirigido contra las ambiciones políticas y la autocracia de Napoleón.

(48) Una buena biografía política e intelectual de Constant puede encontrarse en K. KLOOCKE: *Benjamin Constant. Une biographie intellectuelle*, Droz, Genève-Paris, 1984. Un análisis del pensamiento de Constant en estos años aparece en mi libro *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

(49) Eymery, Paris, 1815. Hay traducción española en *Benjamin Constant. Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 3-205.

poder neutro imprescindible para el mantenimiento de la estabilidad política y garantía última del funcionamiento de la constitución. «La monarquía constitucional —dice Constant— nos ofrece ese poder neutro, tan indispensable para una libertad normalizada. El rey, en un país libre, es un ser aparte, por encima de las diferencias de opinión, sin otro interés que el de mantener el orden y la libertad, que no puede volver a la condición común, inaccesible por tanto a las pasiones que nacen de ésta (...). Planea, por decirlo de alguna manera, por encima de las agitaciones humanas, y la obra maestra de la organización política es haber creado así, en el seno mismo de las disensiones sin las que no existe libertad alguna, una esfera inviolable de seguridad, de majestad, de imparcialidad, que permite que esos desacuerdos se desarrollen sin peligro, mientras no excedan ciertos límites, y que, cuando el peligro aparece, le pone término por medios legales, constitucionales y alejados de cualquier acto arbitrario» (50).

Ninguna república puede proporcionar esa neutralidad con tanta eficacia. Si el poder supremo se renueva periódicamente «no tiene derecho a indulgencia por sus errores, ya que ha solicitado el puesto que ocupa», y si fuera declarado irresponsable «no tardaría en ser reconocido como inútil». En una monarquía, en cambio, el poder supremo impide que otros lo codicien, y «establece un punto fijo, inatacable, al que las pasiones no pueden acercarse» (51).

Así pues, el rey no debe poseer el poder ejecutivo, sólo limitarse a su nombramiento. Su lugar está al margen y por encima de los avatares del gobierno de la nación, y así nunca estará implicado en el enfrentamiento con el legislativo y no será por tanto criticado ni por las malas leyes ni por los errores de sus ministros. Inamovible por su propia naturaleza, garantiza la continuidad a través de la herencia pacífica en sus sucesores. No posee más interés político que el de su mantenimiento en el trono, que queda asegurado al estar desligado de los grupos políticos y de las preferencias electorales. El rey se convierte así en ese poder neutro que corona el edificio constitucional. Representa la unidad de la nación más allá de las diferencias ideológicas, la estabilidad del sistema por encima de las luchas políticas, la vigencia de la constitución con independencia de los resultados electorales. Nace así la monarquía constitucional.

\* \* \*

(50) «Principes de politique», en *Oeuvres*, Gallimard, París, 1957, pág. 1082.

(51) *Ibidem*, pág. 1085.

La experiencia acumulada —y la reflexión teórica que suscita— en este tránsito de la monarquía de Antiguo Régimen a la república revolucionaria, y de ésta a la monarquía constitucional, va a traer, en el tema que nos ocupa, dos consecuencias importantes, estrechamente relacionadas entre sí. En primer lugar se produce un cambio en el concepto de república. Esta forma de gobierno se había entendido, tradicionalmente, como el sistema de organización política que anteponía el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares de sus miembros y que sacrificaba la libertad individual de sus ciudadanos a la libertad política del conjunto. Éste había sido el punto de vista de Montesquieu y, desde luego, el de Rousseau. Por esa razón el primero la había rechazado para la época presente y el segundo la había adoptado como modelo para el ejercicio de la Voluntad General. Sin embargo, a partir de la caída de Luis XVI, la república se asocia únicamente al gobierno representativo, con un parlamento elegido por sufragio, con división de poderes, sin monarca y sin privilegios para la nobleza hereditaria. El reconocimiento y la garantía en el ejercicio de derechos y libertades individuales no altera el esquema, sino que forma parte imprescindible del mismo entre los republicanos liberales. La preeminencia de la comunidad desaparece y con ella la virtud cívica, la austeridad y la democracia directa que Montesquieu y Rousseau habían asociado a la forma republicana.

La segunda consecuencia es lo que se suele denominar «la indiferencia de las formas de gobierno». Monarquía y república se diferencian ya únicamente por la presencia o ausencia de un monarca en la cúspide del edificio político. Pero aún cuando el monarca esté presente, carece de poder efectivo y todos sus actos están sometidos y regulados por la Constitución, de igual modo que la actuación de todas las autoridades políticas en una república. Lo esencial es pues el articulado constitucional y no el aspecto exterior con el que se vista. El *régimen político* y no la *forma política* es lo que define un tipo de gobierno. El triunfo del ideario liberal transforma los criterios para el establecimiento de tipologías políticas.

Estos cambios son los que permiten el tránsito a la monarquía constitucional que, incluso, como en la fórmula aportada por Constant, hace más estable un sistema representativo. Para los liberales siempre será preferible una monarquía constitucional, con la debida garantía para los derechos y libertades individuales, que una república autoritaria, sea con tendencias timocráticas o socializantes.

