

EL GUARDIÁN DE LA CONSTITUCIÓN  
EN LA OBRA DE E. SIEYÈS

Un precedente de la justicia constitucional en Europa

JAVIER TAJADURA TEJADA\*

SUMARIO

1. Introducción; 2. Composición y funciones del Tribunal Constitucional, 2.1. La protección de la Constitución, 2.2. El Tribunal Constitucional y la reforma constitucional, 2.3. El Tribunal Constitucional como tribunal de derechos del hombre; 3. El debate sobre la naturaleza representativa o judicial de la institución; 4. Las objeciones y el rechazo del Proyecto; 5. El Colegio de Conservadores; 6. Consideraciones finales.

*Una Constitución o es un cuerpo de leyes obligatorias o no es nada. Ahora bien, si es un código de leyes obligatorias, resulta preciso preguntarse dónde residirá el guardián, la magistratura de ese código [...]. Todas las leyes, sea cual fuere su naturaleza, suponen la posibilidad de infracción y, consiguientemente, la necesidad imperiosa de hacerlas observar.*  
*E. Sieyès*

217

1. Introducción

**P**ara que la distinción teórica entre poder constituyente y poderes constituidos despliegue sus efectos en la praxis jurídico-política del Estado, es preciso establecer un procedimiento o mecanismo que garantice la supremacía de la Constitución (producto del poder constituyente) sobre la ley (obra de los poderes constituidos). Si la supremacía de la Constitución no está garantizada, no resulta posible configurarla como una norma jurídica de obli-

---

\* Profesor titular de Derecho Constitucional del País Vasco.

gado cumplimiento por parte de todos los poderes constituidos, y especialmente, por el Parlamento. Ello exige, por un lado, establecer un procedimiento especial para la reforma de la Constitución, distinto del procedimiento legislativo ordinario; y, por otro, la atribución a algún órgano, institución o poder del Estado de la función de velar por el respeto de dicho procedimiento, y de anular, en consecuencia, cualquier norma o acto que –sin cumplir los requisitos en él previstos– suponga una alteración del texto constitucional.

Esto es algo de lo que Sieyès –creador intelectual de la citada distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, y uno de los fundadores, por tanto, del constitucionalismo contemporáneo– fue plenamente consciente y, en coherencia con ello, no solo defendió siempre la necesidad de establecer un procedimiento especial de reforma de la Constitución –aspecto este que fue destacado por otros autores–, sino que llevó a cabo también el diseño de un órgano de defensa de la Constitución. Y aunque, como resulta hoy evidente, este segundo elemento es consecuencia obligada del anterior, en la medida que sin él, la rigidez constitucional deja de tener sentido, en el contexto revolucionario francés, el abate de Fréjus fue el único en advertirlo.

218

Desde esta óptica, el órgano de defensa de la Constitución se configura como la clave de bóveda de su modelo político y el corolario lógico del concepto de poder constituyente, como fundamento del Estado constitucional, por él alumbrado:

Una idea fundamental fue establecida en 1788: la división del poder constituyente y los poderes constituidos [...]. Sin embargo, naturalizada rápidamente en los espíritus, ha dado pábulo, como tantas otras verdades de nuevo cuño, a verdaderas estupideces [...]. Si deseamos dotar de garantías y salvaguardar a la Constitución mediante un freno saludable que contenga a cada acción representativa sin desbordar los límites de su procuración especial, debemos establecer un Tribunal Constitucional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre varios artículos de los títulos IV y V del Proyecto de Constitución», en *Escritos y discursos de la Revolución* (edición, traducción y notas de Ramón Máiz), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 406-407. En esta primera intervención aparece ya la idea de un tribunal que proteja la Constitución de posibles agresiones por parte del poder legislativo, y que, por tanto, se configure como un límite a este último y ello «porque los poderes ilimitados son un monstruo en política y un

Esta necesidad de configurar un órgano de defensa de la Constitución, esto es, del producto normativo o voluntad del poder constituyente, la advirtió por vez primera en un importante discurso pronunciado el 2 de termidor. Dos semanas después desarrolló su idea con meridiana claridad en otro discurso proferido en la Convención Nacional, concretamente el 18 de termidor del año III<sup>2</sup>. En él, Sieyès se plantea la necesidad de crear un «guardián de la Constitución» para que esta pueda configurarse como una norma jurídica vinculante, y de obligatorio cumplimiento. El abate formuló con palabras claras y rotundas el problema básico de la normatividad constitucional<sup>3</sup>:

Una Constitución o es un cuerpo de leyes obligatorias o no es nada. Ahora bien, si es un código de leyes obligatorias, resulta preciso preguntarse dónde residirá el guardián, la magistratura de ese código [...]. Todas las leyes, sea

---

inmenso error por parte del pueblo francés, que no debe volver a cometer en lo sucesivo». En este sentido, su intervención puede y debe leerse como una réplica a la teoría de Robespierre sobre el gobierno revolucionario según la cual este es «el despotismo de la libertad contra la tiranía». Para Sieyès, tras la trágica experiencia del Terror, en la que a punto estuvo de perder la vida (lo salvó el testimonio de un zapatero que dijo que solo se ocupaba de libros y no de política), la necesidad de limitar un despotismo que aunque se autoproclamase servidor de la libertad, no dejaba de ser despotismo, era evidente. Como lo era la necesidad de proteger a las minorías de la mayoría. Esta preocupación —que fue determinante en la experiencia constitucional norteamericana, está en la base de su concepto de Constitución, y explica el surgimiento del control judicial de la constitucionalidad de las leyes— es la que, en última instancia, subyace en la genial propuesta del abate de crear un Tribunal Constitucional. La primera intervención de Sieyès (2 de termidor) causó una profunda sorpresa, y los convencionales acordaron, a propuesta de Thiebaudeau, reenviar el Proyecto del abate a la Comisión de los Once. De ahí que se produjera una segunda intervención el 18 de termidor, seguido del debate que más tarde analizaremos.

<sup>2</sup>E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones y organización del Tribunal Constitucional», en *Escritos y discursos de la Revolución*, *op. cit.* Este discurso resulta fundamental porque en él, el abate incluye las dos garantías constitucionales: el órgano de defensa y el procedimiento de reforma constitucional.

<sup>3</sup>«Esa preocupación por la necesidad de defender la Constitución [escribe Blanco Valdés] llevará al abate, sin embargo, a una formulación que, verdaderamente, nunca hasta la fecha se había llegado a explicitar, por más que pudiese parecer el corolario lógico de algunos principios que gozaban de común aceptación, como el de la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos». R. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 340.

cuál fuere su naturaleza, suponen la posibilidad de infracción y, consiguientemente, la necesidad imperiosa de hacerlas observar»<sup>4</sup>.

Con este razonamiento –que recuerda al que empleará una década más tarde, al otro lado del océano, el juez Marshall en el celeberrimo caso *Marbury versus Madison*<sup>5</sup>– el abate defendió el establecimiento de un Tribunal Constitucional como órgano dotado de la función específica de resolver reclamaciones contra los incumplimientos de la Constitución:

Se requiere ante todo de un Jury de Constitution o, a efectos de afrancesar el término «jury», distinguiéndolo del de Jurado, un Tribunal Constitucional. Esto es, un verdadero cuerpo de representantes con la misión especial de juzgar las reclamaciones contra todo incumplimiento de la Constitución<sup>6</sup>.

Los grandes autores de la doctrina clásica del derecho público francés han destacado la decisiva importancia de las intervenciones del abate del 2 y del 18 de termidor. Esmein describió la referida intervención del abate como «un discurso extraño, lleno de ideas generales profundas y de proposiciones sutiles y singulares»<sup>7</sup>.

220

Como ha subrayado Blanco Valdés, la importancia de estos dos discursos «no reside tanto en la novedad de la inquietud que ponen de relieve, pues [...] el proceso constituyente del 93 estará marcado en gran medida por la preocupación relativa a cómo proteger la Constitución, cuanto en la depurada construcción del gran publicista galo que, avanzando más de lo que nadie había llegado en la multitud de proyectos constitucionales presentados con anterioridad, consigue decantar una propuesta verdaderamente singular en la historia del derecho público europeo continental»<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 420.

<sup>5</sup> A. BLONDEL, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Etude critique comparative: Etats Unis-France*, Paris, Sirey, 1928, p. 175.

<sup>6</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, pp. 406-407.

<sup>7</sup> A. ESMEIN, *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1928, vol. I, p. 242. Recogen también su intervención: F. LARNAUDE, «L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, núm. 126, 1926, pp. 187-188; J. BARTHÉLEMY y P. DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, Economica, 1985 (Paris, reproducción de la edición de la Librairie Dalloz, 1933), p. 203.

<sup>8</sup> R. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, *op. cit.*, p. 335.

Por ello, aunque el abate no fuera estrictamente el primer autor francés en emplear el término de Tribunal Constitucional<sup>9</sup>, sí que fue el primero en establecer con gran rigor técnico, y con un muy elevado nivel de detalle el diseño básico de esa magistratura, tanto en lo que se refiere a su composición como a sus funciones. Y lo hizo anticipándose a muchas ideas que son hoy patrimonio común del derecho constitucional europeo. Entre ellas cabe destacar la configuración de la justicia constitucional como una institución protectora de las minorías, como un órgano de integración política, como la suprema instancia jurídico-política para la resolución de los conflictos constitucionales, y como una jurisdicción de la libertad.

## **2. Composición y funciones del Tribunal Constitucional**

El órgano de defensa de la Constitución propugnado por Sieyès estaba integrado por ciento ocho miembros, renovándose por secciones de 36. Sus integrantes eran nombrados por el propio Tribunal entre los ciento cincuenta miembros salientes anualmente del poder legislativo<sup>10</sup>. Sieyès veía en la incorporación al Tribunal la culminación de una trayectoria de dedicación al servicio público, del *cursus honorum*. De lo que se trataba era de «que se considere la entrada en el Tribunal Constitucional, al finalizar la carrera legislativa, como objetivo de emulación, como un testimonio visible de los servicios prestados a la patria en ese puesto de confianza. ¿No veis cuántos diputados desearán secretamente esa recompensa, completamente republicana por lo demás [...]?»<sup>11</sup>

221

El método de selección basado en la cooptación lo justifica el abate en la necesidad de garantizar el debido respeto por parte de los dos Consejos titulares del poder legislativo:

Si no concedéis el derecho de elección de sus miembros al propio Tribunal Constitucional, no alcanzo a ver cómo podréis fundamentar, en los dos

---

<sup>9</sup> Durand de Maillane se atribuía la invención de un Tribunal llamado Constitucional, y de haber realizado propuestas en este sentido durante los trabajos preparatorios de la Constitución del año III. P. BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Genève, Slatkine, 1978, pp. 417-418.

<sup>10</sup> «En cuanto a su primera Constitución [escribe el abate] la Convención podrá elegir a los tres tercios en las Asambleas constituyente, legislativa y convencional». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 434.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Consejos, el respeto profundo que sus miembros no deben jamás perder a la Constitución, ni en sus opiniones, ni en sus discursos habituales<sup>12</sup>.

Las funciones que el abate atribuía al guardián de la Constitución eran básicamente las tres siguientes: «1º Que vigile y guarde con fidelidad el depósito constitucional. 2º Que atienda, al abrigo de las pasiones funestas, a las ideas que pueden servir para perfeccionar la Constitución. 3º Que ofrezca a la libertad civil una tutela de equidad natural en aquellas ocasiones graves en las que la ley haya olvidado su justa garantía». Sieyès analiza con rigor y detalle cada una de estas funciones.

## 2.1. La protección de la Constitución

El artículo I del Proyecto defendido por el abate disponía lo siguiente: «Se creará un depositario conservador del acta constitucional bajo el nombre de Tribunal Constitucional»<sup>13</sup>.

La protección de la Constitución es, por tanto, en el esquema del abate, la primera de las funciones de un órgano al que expresamente considera «un tribunal de casación en el orden constitucional». La explicación y el desarrollo de esta función, que en buena medida se configura como la razón de ser de la institución, se inicia con una enumeración de los diversos individuos u órganos que pueden atentar contra la Constitución, así como de los remedios para prevenir y sancionar estos ataques:

Permitidme una detallada, bien que rápida, enumeración de todas las clases de individuos que pueden atentar, de un modo u otro, contra la Constitución. Es deseable conocer todos los puntos con los que esta plaza fuerte puede ser atacada.<sup>14</sup>

222

---

<sup>12</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 435. «De este modo [continúa el abate] los diputados de uno y otro Consejo verán en los miembros del Tribunal Constitucional a hombres que han sido revestidos, como ellos mismos, por la confianza del pueblo y ocupan a la sazón un puesto que, sin ser superior, es altamente deseado por ellos y sus colegas más estimables».

<sup>13</sup> «Dicho en otros términos [continúa el abate su magistral exposición] considero al Tribunal Constitucional como: 1. Tribunal de casación en el orden constitucional. 2. Taller de proposiciones para las reformas que, con el tiempo, exigirá el texto de la Constitución. 3. Suplemento de jurisdicción natural a los vacíos de la jurisdicción positiva». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 421.

<sup>14</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 422.

Sieyès procede así a «una estricta depuración de los actos atentatorios contra la Constitución»<sup>15</sup>. A estos efectos, distingue en primer lugar dos tipos de violaciones de la Constitución: las llevadas a cabo por actos responsables y las producidas mediante actos irresponsables. Las primeras, esto es, aquellas infracciones de la Constitución llevadas a cabo por individuos particulares o por funcionarios públicos, deben ser sometidas a la jurisdicción ordinaria. El abate entiende que en ambos casos la magistratura ordinaria es ya garantía suficiente, porque se trataría de comportamientos delictivos. Por ello, el control de estos actos queda, en principio, fuera de la competencia del Tribunal Constitucional. En este sentido, el artículo IX de su Proyecto establecía lo siguiente: «Si los actos denunciados como inconstitucionales fueren actos responsables, el Tribunal Constitucional podrá, antes o después de haber juzgado la inconstitucionalidad de estos, trasladar la denuncia a los tribunales competentes con orden de proseguir el procedimiento».

El Tribunal Constitucional diseñado por el abate tiene por objeto conocer de aquellas violaciones de la Constitución llevadas a cabo por actos irresponsables. En este sentido, la necesidad de un órgano *ad hoc* encargado de proteger el depósito constitucional, la advierte Sieyès en relación con posibles actos extra o contraconstitucionales por parte de los titulares del poder legislativo, esto es el Consejo de los Quinientos y el de los Ancianos, así como de las diversas procuraciones electorales, incluidas las Asambleas primarias. En esto reside el indiscutible mérito del abate, en haber sido capaz de comprender que el Parlamento puede ser también una amenaza para la Constitución. Esto es, que el poder legislativo (como poder constituido) puede actuar en contra de lo establecido por el poder constituyente:

Me resta ahora proponer la atribución al Tribunal Constitucional sobre los actos inconstitucionales y personalmente irresponsables del Consejo de los Quinientos y el de los Ancianos. Y digo siempre personalmente irresponsables, porque todo lo que se salga de esa categoría, la traición, por ejemplo, por parte de un representante, tiene ya su juez y su pena.<sup>16</sup>

Sieyès enfatiza la necesidad de controlar y limitar a los titulares del poder legislativo, ante una convención en la que, a pesar de la trágica experiencia

---

<sup>15</sup> R. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, *op. cit.*, p. 341.

<sup>16</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 424.

del Terror, impera un fuerte prejuicio proparlamentario. Prejuicio que, en última instancia y como veremos después, provocará el rotundo rechazo de los planteamientos de Sieyès aquí expuestos:

Los inconvenientes, o aún mejor, los peligros en exceso reales de los actos extra o contraconstitucionales por parte de los cuerpos que acabo de nombrar, no pueden, en modo alguno, ser rechazados por vosotros al reino de las puras quimeras. Estas instituciones, al fin y al cabo, se hallarán compuestas por hombres, y dado el alto puesto que ocuparán, se puede aguardar en general todo tipo de pasiones e intrigas.<sup>17</sup>

Por otro lado, y en relación con la posibilidad de que el legislativo obre en contra de la Constitución, el abate distingue, con meridiana claridad, la inconstitucionalidad material de la formal. Incurren en inconstitucionalidad aquellos actos en los que sus autores «se exceden los límites del poder que les ha sido confiado» o «faltan a las formas impuestas» por la Constitución<sup>18</sup>.

Finalmente, debemos señalar que, en relación con los actos de los jueces y jurados el abate no considera necesaria una garantía adicional siendo suficiente el control que sobre unos y otros ejerce el Tribunal de Casación. El Tribunal Constitucional únicamente es competente para conocer de posibles violaciones de la Constitución imputables al máximo órgano de la magistratura ordinaria, esto es, al referido Tribunal de Casación<sup>19</sup>. Tras esta completa y detallada exposición de los actos sujetos a control por parte del Tribunal, Sieyès aborda, con idéntico rigor, la cuestión de la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal<sup>20</sup>:

Ahora resulta preciso saber a quién concederemos el derecho de apelación o reclamación ante este Tribunal. Considero que la facultad general de recla-

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, pp. 421-422.

<sup>19</sup> En coherencia con todo lo anterior el artículo VI de su Proyecto disponía lo siguiente: «El Tribunal Constitucional se pronunciará sobre las violaciones de la Constitución que sean denunciadas contra actos de: el Consejo de los Ancianos, el Consejo de los Quinientos, las Asambleas electorales, las Asambleas primarias, el Tribunal de Casación».

<sup>20</sup> Lo que se plasma en el mismo artículo VI de su Proyecto, párrafos segundo y tercero: «Cuando las denuncias, a su vez, sean interpuestas por el Consejo de los Ancianos, el Consejo de los Quinientos, los ciudadanos a título individual. Asimismo se pronunciará sobre similares denuncias planteadas por la minoría contra la mayoría de uno u otro de los antedichos cuerpos constituidos».

mar debe otorgarse igualmente al Consejo de los Quinientos y al de los Ancianos. Deben poseerlo particularmente, el uno frente al otro, con ocasión de asuntos recíprocos si los hubiere. También será necesario en el interior de cada Cámara, para problemas importantes a dirimir entre la mayoría y la minoría. (...) así, dispondréis del recurso al Tribunal Constitucional para prevenir choques perjudiciales para el orden social o bien evitar una suerte de inercia mortal para los asuntos públicos.<sup>21</sup>

En el párrafo anterior se incluyen dos ideas fundamentales. En primer lugar, la configuración del Tribunal Constitucional como un protector de las minorías<sup>22</sup>; y, en segundo lugar, su comprensión como un órgano arbitral, a quien atribuir la última palabra para la resolución de los conflictos: «Apresuraos pues a designar por anticipado en la Constitución la instancia de la que saldrá tan importante decisión si no queréis comprobar, con dolor, cómo el uso antisocial de la fuerza se ampara en el calor de la discusión»<sup>23</sup>.

Sieyès excluye de la legitimación activa ante el Tribunal a los funcionarios, autoridades y miembros de las Asambleas primarias. Si cualquiera de ellos tiene quejas que formular que se dirija a su representante natural, esto es, a cualquiera de los dos Consejos, quienes podrán ejercer ventajosamente ese derecho y deber de reclamación. Ahora bien, los ciudadanos también tienen, en ciertos casos, acceso directo al Tribunal. Por esta razón, Sieyès puede considerarse precursor de la concepción del Tribunal Constitucional como «tribunal de los ciudadanos o como jurisdicción de la libertad», en la medida en que defiende que se otorgue a estos el derecho de reclamación, y lo hace por considerar la libertad individual el fundamento del orden político:

«En cuanto a los simples ciudadanos, idénticas razones y más plausibles aún parecen en un primer acercamiento, conducir a negarles el derecho de reclamación directa. En efecto, poseen el derecho de petición ante ambos Consejos, tienen libertad de prensa, etc. Ahora bien [...] cuando se trata de la libertad

---

<sup>21</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 425.

<sup>22</sup> Este aspecto ha sido subrayado por BLANCO VALDÉS: «El gran publicista de Fréjus estaba planteando la cuestión que [...] resultó determinante en la concepción norteamericana sobre el valor de la Constitución: la cuestión de la necesaria protección de los derechos de las minorías». R. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, *op. cit.*, p. 332.

<sup>23</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 425.

individual no basta con que un derecho resulte innecesario para rehusarlo, sino que además debe ser perjudicial. En cuestión de derechos, no otorguéis al funcionario público más que lo que es de estricta necesidad; estoy de acuerdo con ello, pero la libertad del ciudadano, lo repito, debe extenderse lo máximo posible y ha de ser respetada por doquier, siempre que no resulte perjudicial. Así pues, si el ciudadano se siente más libre disponiendo del derecho de reclamación, no preciso nada más para exigirlo. Rindamos este homenaje solemne a la libertad individual, que constituye la razón última del entero orden político»<sup>24</sup>. Sobre este extremo volveremos después al examinar la tercera de las funciones que el abate atribuye al Tribunal.

En definitiva, para Sieyès, el Tribunal Constitucional como protector de la Constitución es un garante del orden político y de la paz social. Se trata, por tanto, de una institución absolutamente imprescindible. Sieyès se percató de esta necesidad política y la tradujo en términos institucionales y jurídicos: «Los que no consideran la necesidad de introducir en todas las relaciones políticas y constitucionales un medio de conciliación, desde hace tiempo en uso en las relaciones civiles, no se aperciben de que obstaculizan los progresos naturales del Estado y que, ante el temor de confundirlo con el orden civil, lo retienen de hecho en la bruta condición del estado de naturaleza»<sup>25</sup>.

226

Por otro lado y en relación con la función protectora de la Constitución, Sieyès subraya la importancia del Tribunal para garantizar la unidad de la interpretación constitucional, y por ende, la unidad jurídica del Estado constitucional. Por ello, a mayor abundamiento, y en defensa de la introducción en la Constitución de un Tribunal Constitucional, formula esta advertencia: «Acordaos del triste abigarramiento que ofrecía poco tiempo ha, las más de trescientas costumbres vigentes en el territorio francés y que habían pasado, sin razón a

---

<sup>24</sup> Esto podría ciertamente conducir a un colapso del Tribunal, y para evitarlo, Sieyès propone un sencillo expediente que podríamos aprovechar hoy en la jurisdicción de amparo. «No exijo sino una condición para la utilización del derecho que acabamos de atribuir a todo ciudadano francés, y esta no tiene más objeto que el de prevenir abusos. No se trata tanto de aliviar la carga de los jueces cuanto impedir que la incontrolada utilización del mecanismo por algunos reclamantes de profesión perjudique la cabal utilización de la libertad de los otros. Tal condición, o más bien freno, consistiría en una multa impuesta por vía de policía, si el pronunciamiento del Tribunal fuere que no existe motivo de reclamación». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, pp. 426-27.

<sup>25</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 425.

la jurisprudencia. ¿Desearíais acaso que los elementos primarios de la Gran Nación, una e indivisible, originaran, cada una por su lado, su pequeña jurisprudencia constitucional, por habernos negado a ver que la certeza y uniformidad de las leyes constitucionales afectan mucho más directamente a la estabilidad del orden social que la uniformidad de las leyes ordinarias?»<sup>26</sup> El abate atribuye así al guardián de la Constitución la condición de garante último de los principios de unidad y centralización del Estado, que en última instancia no son sino el reflejo de la unidad del poder constituyente, esto es de la Nación que constituye el establecimiento público unitario.

Finalmente, el abate introduce en su esquema un importante límite a la actuación del Tribunal, ya que en otro caso podría él mismo convertirse en una amenaza para la Constitución y para la libertad. El Tribunal no puede actuar de oficio: según advierte expresamente el abate, «no debe disponer en modo alguno del derecho a tomar decisiones de propia iniciativa». Y ello para evitar que ocupase una posición de «supremacía excesiva» sobre el resto de las instituciones del Estado<sup>27</sup>.

## **2.2. El Tribunal Constitucional y la reforma constitucional**

227

Sieyès fue siempre consciente de la necesidad de garantizar la estabilidad de la Constitución. Esta es la finalidad o propósito último de todo su pensamiento. Ahora bien, esta preocupación por la estabilidad no le impidió, al mismo tiempo (y precisamente por ello), defender la conveniencia de permitir su adaptación al cambio histórico, y sobre todo de corregir las deficiencias que toda obra humana presenta:

No existe ley alguna más necesitada de una suerte de inmutabilidad que la Constitución misma. Se le atribuiría, incluso, ese gran y terrible carácter de necesidad, impreso en las normas que rigen el universo, si la industria humana pudiera mostrarse tan hábil y potente como la mano del mecánico eterno que ha organizado la naturaleza. Sin embargo una obra de la mano del hombre necesita permanecer abierta a los progresos de su razón y su experiencia.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, pp. 425-426.

<sup>27</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 427. En este sentido, el artículo XVII de su Proyecto es claro y rotundo: «El Tribunal Constitucional no puede emitir ninguna sentencia de propia iniciativa».

<sup>28</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 429. «Por otra parte

El problema reside, obviamente, en cómo hacer compatibles la necesaria apertura constitucional con la no menos indispensable estabilidad. Para el abate, la apertura de la Constitución no debe conducir en modo alguno a atribuir carácter permanente al poder constituyente. Ello supondría la destrucción del concepto de Constitución que siempre defendió:

Os espantaríais, con razón, de un proyecto que tendiera a establecer la permanencia del poder constituyente; ello equivaldría a carecer de Constitución. Esta perdería, al tiempo que todo principio de estabilidad, esos sentimientos de amor y veneración que solo los pueblos libres pueden consagrar, toda vez que tales sentimientos son incompatibles con la versatilidad que de ello necesariamente se derivaría.<sup>29</sup>

Con estas premisas, Sieyès concibe el poder de reforma constitucional como un expediente que permite el cambio constitucional de forma institucionalizada: «La Constitución de un pueblo sería una obra imperfecta si no poseyera, en sí misma, como todo ser organizado, su propio principio de conservación y vida»<sup>30</sup>. El abate utiliza una sugerente imagen de la Constitución como un cuerpo vivo para explicar cómo el principio que le mantiene con vida es precisamente el procedimiento de reforma concebido, por tanto, como «un principio de perfeccionamiento ilimitado capaz de adecuarla y acomodarla a las necesidades de cada época»<sup>31</sup>.

228

---

[añade a mayor abundamiento el abate en defensa de la necesidad de establecer un procedimiento de reforma constitucional] si imposibilitarais las correcciones, se nos privaría del contingente de luces que el paso del tiempo nos aporta. Ello implicaría, en las circunstancias de una Constitución nueva, la desgracia de no poder reparar un olvido y al peligro, si faltara algo necesario, de no poder defender nuestra libertad contra las tramas de nuestros enemigos».

<sup>29</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 429. En esta frase, el abate esta haciendo referencia a un concepto fundamental «el sentimiento constitucional». Por todos, en nuestra doctrina, P. LUCAS VERDÚ, *El sentimiento constitucional*, Madrid, Editorial Reus, 1985. Concepto que está en la base del «patriotismo constitucional» teorizado por Habermas.

<sup>30</sup> «Por ello [continúa el abate], es necesario que toda Constitución, como todo cuerpo organizado, disponga del arte de asimilar su justo desarrollo. Hemos de dotarla, en consecuencia, de la facultad de extraer sin cesar de su entorno las luces y experiencias del siglo, a fin de que se atenga siempre al nivel de necesidades contemporáneas. Es decir, frente al criterio de una reproducción periódica y total, se trata de establecer una facultad de perfeccionamiento indefinido». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 427.

<sup>31</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 428.

Por todo ello, el abate estableció el diseño básico del poder de reforma. Y en este esquema, el Tribunal Constitucional ocupa un lugar importante en la medida en que se le confiere el derecho de iniciativa, esto es, la facultad de activar el ejercicio del poder de reforma.

El poder de reforma como tal no puede ser atribuido al Tribunal y en esto, Sieyès es claro y contundente: «El Tribunal Constitucional no debe poseer el derecho de reformar por sí mismo la Constitución; ello sería encomendarle, de hecho, el poder constituyente»<sup>32</sup>. La intervención del Tribunal en el procedimiento de reforma debe limitarse a la iniciativa, esto es, a la proposición de las modificaciones que se consideran necesarias y oportunas. Y esa intervención debe restringirse, incluso, a determinadas ocasiones: «Limitado a la simple proposición, debe carecer, incluso, de la facultad de ejercerlo cuando y como le plazca»<sup>33</sup>. En este orden de cosas, han de fijarse épocas distintas y formas ciertas, y la acción constituyente debe compartirse entre las Asambleas primarias, el Tribunal Constitucional y la legislatura»<sup>34</sup>.

Sieyès concibe así el poder de reforma como un poder constituyente constituido, que ejercen tres órganos siguiendo un procedimiento que consta, igualmente de tres fases:

a) Al Tribunal Constitucional corresponde la fase de iniciativa o de proposición.

b) A las Asambleas primarias les corresponde tomar la decisión de autorizar o no la activación del procedimiento sobre las bases de las propuestas de reforma formuladas por el Tribunal, delegando en su caso los poderes necesarios para ello.

c) Finalmente, el Consejo de los Ancianos es el órgano competente para la aprobación de la reforma<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> «Otorgar carácter de permanencia [...] [añade el abate en otro lugar del mismo discurso] al simple poder de proposición (de reformas constitucionales) nos parece conduciría a debilitar y liquidar todo el beneficio de una Constitución». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 429.

<sup>34</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 428.

<sup>35</sup> La proposición de reforma formulada por el Tribunal, una vez cada diez años, como veremos a continuación, «Será presentada a las dos ramas del poder legislativo tres meses

La atribución, en este ámbito, al Tribunal Constitucional de la facultad de proposición se configura, en el esquema del abate, como un límite indispensable al ejercicio de un poder constituyente, que a diferencia del originario, y como poder constituido debe concebirse como limitado:

¿No existe, asimismo, un peligro al convocar a Asambleas Constituyentes en épocas solemnes en una Nación inmensa, tan pronta, tan eléctrica, donde toda conmoción puede volverse contra ella misma? ¿No intentarán cambiar estas Convenciones, sea cual fuere el nombre que se les ponga, todo aquello que el Tribunal Constitucional trata, a su vez, de conservar? [...] ¿No sería abocar a Francia a un periódico retorno de incalculables agitaciones con todos sus desdichados efectos? [...] Comparad, sin embargo, estos expedientes extremos con el modo de revisión constitucional cuya iniciativa se atribuye, en nuestro modelo, al Tribunal Constitucional<sup>36</sup>.

Efectivamente, en el esquema de Sieyès, el poder de reforma al no poder actuar de oficio, ve limitada cualquier tentación de obrar de forma imprudente o precipitada. La atribución de la facultad de proposición al Tribunal Constitucional, resulta plenamente coherente con la función de defensa de la Constitución que le es propia.

230

El abate introduce además, un segundo límite al poder de reforma, un límite de naturaleza temporal que se impone a la función de proposición que estamos examinando. En virtud de ese límite temporal, la Constitución solo podría ser revisada cada diez años:

---

antes de las Asambleas primarias y recibirá la mayor publicidad posible. El cuerpo legislativo, sin embargo, no deberá ocuparse de aquel, habida cuenta de que no posee el poder constituyente. Las Asambleas primarias que se celebran anualmente para la elección de los representantes del pueblo, examinarán el cuaderno (proposición de reforma) y decidirán si delegar o no el poder constituyente a la actual legislatura. Si la mayoría se ha decidido negativamente, todo habrá concluido hasta dentro de diez años; si, por lo contrario, la votación es afirmativa, la legislatura, revestida del poder constituyente, se limitará a legislar sobre el cuaderno de proposiciones, sin poder enmendarlas ni sustituirlas. Podrá, sin embargo, rechazarlas, en todo o en parte, publicando los motivos de tal rechazo». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 430. En la descripción del procedimiento de reforma constitucional se reproduce el esquema del poder legislativo: representativo pero de base democrática. El poder de reforma lo ejerce finalmente el Consejo pero previa delegación de las Asambleas primarias.

<sup>36</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 429.

Cada diez años, a partir del fin de siglo, ya no muy lejano, el Tribunal Constitucional hará imprimir su cuaderno o Proyecto de la Reforma del Acta Constitucional. Cuaderno que será el resultado de la selección de las ideas más útiles para la reforma de la Constitución recibidas los años precedentes.<sup>37</sup>

Sieyès concluye su impecable razonamiento con estas palabras: «No conozco nada más sencillo que este procedimiento de reforma constitucional; nada más propio que recoger la voluntad del pueblo sin separarla de la luz de los sabios»<sup>38</sup>. Los sabios que aportan luz son, por tanto, los miembros del Tribunal. Esto confirma que en la concepción del abate, el Tribunal Constitucional es un órgano dotado de una *auctoritas*.

Junto a la protección de la Constitución, y la titularidad del derecho de iniciativa de reforma constitucional, Sieyès atribuye al Tribunal Constitucional una tercera e importante función: la defensa de los derechos del hombre.

### **2.3. El Tribunal Constitucional como tribunal de derechos del hombre**

La tercera y última de las atribuciones que Sieyès asigna al Tribunal Constitucional es la relativa a su actuación como tribunal de «equidad natural» o de derechos del hombre, en aquellos casos no previstos por el derecho positivo.

De lo que se trata es de «dotar a un juicio de equidad natural de toda la fuerza obligatoria que tienen las sentencias ordinarias de nuestros tribunales»<sup>39</sup>. Juicios necesarios cuando la ley positiva o bien carece de respuesta, o en un caso concreto proporciona una manifiestamente contraria a los más elementales principios de justicia. Para ello hace falta establecer una magistratura diferente de la ordinaria, y el abate va a encontrar sus integrantes en el seno del Tribunal Constitucional. En su esquema, esta jurisdicción de equidad natural se compondría de una décima parte de los miembros del Tribunal Constitucional:

No confiamos a la masa entera del Tribunal Constitucional esta tercera atribución. Postulamos, muy diferentemente, que se sortee anualmente una

---

<sup>37</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 430.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

sección de una décima parte, al menos, de sus miembros, que se hallará exclusivamente encargada de las decisiones de justicia natural.<sup>40</sup>

La función principal de esta jurisdicción de equidad consistirá en el ejercicio del derecho de gracia. Se trata de una prerrogativa que en el Antiguo Régimen era privativa del monarca, pero cuya necesidad se hacía sentir también en el sistema jurídico-político surgido de la Revolución: «El derecho de gracia es necesario cuando resulta un deber, y en cuanto es un deber, debe cambiar de denominación: ya no se trata de gracia, sino de estricta justicia»<sup>41</sup>.

Ahora bien, con esta jurisdicción no solo se pretende evitar condenas injustas, sino también absoluciones contrarias a la justicia. Esta doble dimensión de la jurisdicción de equidad que se atribuye a una sección del Tribunal Constitucional resulta clara: «Resulta indispensable [advierte el abate] en una sociedad política que se dice libre y se considera ilustrada, instituir en algún lugar una instancia de jurisdicción puramente natural para delitos o crímenes para los que no se encuentra recursos en la competencia de las leyes positivas»<sup>42</sup>.

232

Sieyès conecta así al Tribunal Constitucional con lo que considera es función principal del entero sistema político o establecimiento público: la libertad, esto es, los derechos del hombre. Con esta magistratura se pretende, en última instancia, perfeccionar la jurisdicción civil, para que los individuos a través de ella conozcan «la dicha de la libertad, gozando de sus derechos en perfecta seguridad»<sup>43</sup>.

Se trata de una jurisdicción concebida como clave de bóveda del sistema de garantía de los derechos. Para esta sección del Tribunal Constitucional dedi-

---

<sup>40</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 431.

<sup>41</sup> *Ibid.* «¿Quién de vosotros, ciudadanos [se pregunta el abate ante la Convención para persuadirlos de la necesidad de prever esta jurisdicción de equidad] no se ha hallado en el caso de ver jueces situados en la espantosa alternativa de salvar a un culpable o, lo que es aun más grave, castigar a un inocente o defender la ley? Esta posición de un tribunal reducido a la elección entre lo arbitrario o lo injusto, ¿no atestigua la insuficiencia de la legislación y la existencia de ese vacío que yo propongo cubrir?»

<sup>42</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, pp. 431-432. La necesidad de esta jurisdicción se da en todas partes: «En ninguna parte la universalidad de los derechos ha sido puesta bajo una igual y entera protección de la ley».

<sup>43</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 432.

cada a ejercer esta magistratura el abate propone el nombre de «Tribunal de los Derechos del Hombre», «pues tal es el verdadero nombre del instrumento, tanto moral como político, que os propongo establecer, ya que todo el edificio constitucional se relaciona al cabo con los derechos del hombre»<sup>44</sup>.

Ahora bien, de la misma forma que en relación con las anteriores funciones, Sieyès advertía la necesidad de limitar los poderes del Tribunal, también en esta última, y para evitar un riesgo de arbitrariedad, el abate cree necesario restringir las facultades del Tribunal de Derechos del Hombre, de forma que no pueda actuar de oficio, sino solo a instancia de otro órgano, que habrá de ser un tribunal de la jurisdicción ordinaria. «Tales son, pues [concluye el abate su brillante exposición] las tres funciones que integran la noción de Tribunal Constitucional [...]. Desde los dos primeros puntos de vista, sirve a la Constitución; desde el tercero, a los derechos del hombre»<sup>45</sup>.

### **3. El debate sobre la naturaleza representativa o judicial de la institución**

La doctrina ha discutido ampliamente la cuestión de si el Tribunal Constitucional diseñado por el abate es un órgano de naturaleza representativa o judicial. Los defensores de la primera tesis, esto es, del carácter representativo de la institución, alegan su composición, esto es, la forma de designación de sus miembros. Todos ellos son elegidos en razón de su antigua condición de representantes de la nación francesa, y en el desempeño de su nueva función, son también representantes<sup>46</sup>. Los defensores de la naturaleza judicial del órgano, justifican su tesis, en las funciones que ejerce y en la literalidad del Proyecto que el abate redactó.

Probablemente esto es algo que al abate no le preocupó. Al fin y al cabo, para él, toda institución es representativa, por lo cual la que ahora nos ocupa no podría ser una excepción a ese principio general de su teoría política y constitucional<sup>47</sup>. Sin embargo, considero que Sieyès, con independencia de la com-

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, p. 433.

<sup>46</sup> La propuesta de artículo que envía tras el discurso del 2 de termidor reza así: «Se constituirá, bajo el nombre de Tribunal Constitucional, un cuerpo de representantes en número de los 2/20 de la legislatura, con la misión especial de juzgar y pronunciarse sobre las denuncias de violación de la Constitución, dirigidas contra los decretos de la legislatura».

<sup>47</sup> Como es sabido, la representación es uno de los conceptos nucleares de la teoría polí-

posición concreta del órgano, lo diseñó, básicamente, como un auténtico tribunal de derecho, esto es como un órgano jurisdiccional supremo, competente para actuar como «Tribunal de Casación en el orden constitucional». Esto es evidente en la primera y tercera de las funciones analizadas. En relación con la segunda, se impone la tesis contraria.

A favor de la naturaleza judicial del Tribunal Constitucional diseñado por Sieyès cabe alegar los siguientes argumentos:

- a) El principio rogatorio incluido en el artículo XVII del Proyecto y al que ya hemos hecho referencia.
- b) El hecho de que, según disponía el artículo VII del Proyecto, las decisiones del Tribunal Constitucional llevarán el nombre de sentencias
- c) El hecho de que la consecuencia o efecto jurídico de una sentencia que declare la inconstitucionalidad de un acto o norma, sea la nulidad de pleno derecho de esta, tal y como dispone el artículo VIII del Proyecto.

234

El profesor Blanco Valdés defiende esta tesis. Según el Catedrático de Santiago de Compostela, los tres artículos citados del Proyecto demuestran «con absoluta claridad [...] que en su concepción [la de Sieyès], el Tribunal Constitucional debía ser un órgano de naturaleza esencialmente jurisdiccional destinado a garantizar la supremacía del poder constituyente sobre el poder constituido: adelantándose en más de un siglo y medio en el proceso que conducirá finalmente en Francia al establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de la mano del vigente Consejo Constitucional»<sup>48</sup>.

---

tica del abate. En los discursos que ahora comentamos también se hizo eco de ella. Al exponer su comprensión de la división de poderes dirá: «en modo alguno apunto a una posible superación del sistema representativo: más allá de este no existe sino usurpación, superstición y locura [...]. Es preciso que todos aquellos que ejercen una función pública para el pueblo, o bien sean sus representantes, si tienen esa misión, o bien usurpadores, si carecen de ella. En el seno de la sociedad todo es representación [...]. La representación se confunde con la esencia misma de la vida social». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre las atribuciones...», *op. cit.*, pp. 400-401. De lo que se deduce que ninguna institución legítima puede dejar de ser representativa. Tampoco puede dejar de serlo el Tribunal Constitucional. Pero ello no quiere decir, en modo alguno, que la función que desempeña no pueda ser propiamente jurisdiccional.

<sup>48</sup>R. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, *op. cit.*, p. 344.

Por su parte, el profesor Máiz, uno de los más cualificados especialistas en el pensamiento y en la obra del abate, aunque subraya el carácter representativo del órgano, entre otras cosas porque como hemos dicho en la teoría de Sieyès todo es representación, insiste en su virtualidad para garantizar «la superioridad efectiva de la Constitución sobre las leyes ordinarias, esto es, su consideración como un texto jurídico y no mero documento político declarativo»<sup>49</sup>.

Tal es pues el sentido y la función del Tribunal Constitucional, garantizar el carácter normativo del texto constitucional. Y en esto, Sieyès se adelantó más de un siglo a la genial construcción de Kelsen. Desde esta óptica, a nuestro juicio, el debate sobre la naturaleza representativa o jurisdiccional del órgano no tiene mayor relevancia<sup>50</sup>.

#### **4. Las objeciones y el rechazo del Proyecto**

El extenso, riguroso y bien fundamentado discurso que Sieyès pronunció el 18 de termidor, para justificar la inclusión en el nuevo texto fundamental de un Tribunal Constitucional determinó que su propuesta fuera remitida a la Comisión de los Once –encargada de redactar el Proyecto constitucional–, para su estudio y posterior presentación a la Convención.

235

Una semana después (24 y 25 de termidor, esto es, 11 y 12 de agosto), Berlier –en nombre de la Comisión de los Once– abrió el debate en la Convención. En su intervención, Berlier defendió la necesidad del establecimiento del Tribunal, y rechazó expresamente las dos principales objeciones que se habían planteado a la propuesta del abate: las referentes a la inutilidad y a la peligrosidad de la institución.

Para Berlier, la necesidad de un órgano que velase porque cada uno de los poderes se mantuviera dentro del ámbito de sus atribuciones era evidente,

---

<sup>49</sup> R. MÁIZ, *Nación y Revolución. La teoría...*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>50</sup> Aunque es un debate que dista mucho de estar resuelto. Así, por razones diversas, destacados autores niegan a Sieyès el papel de creador del control de constitucionalidad de las leyes, y la tesis que en este trabajo se defiende: L. JAUME, «Sieyès et le sens du Jury constitutionnaire: une reinterpretation», en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 3, 2002; M. TROPER, «Sieyès et le Jury constitutionnaire», en *La République, Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2002, pp. 264-282.

pues, «si uno se desviase rompería el equilibrio y sin una institución que, situada por encima de todas las demás, las volviese a colocar a todas en situación de armonía, yo no veo que nuestro sistema político esté garantizado»<sup>51</sup>. La institución distaba mucho, pues, de ser inútil, tal y como sostenían algunos, puesto que ni la división bicameral de la Asamblea ni ninguna otra de las medidas incluidas en el Proyecto podrían cumplir la función asignada al Tribunal.

Por otro lado, Berlier subrayó en su intervención la decisiva importancia del principio rogatorio, para rechazar que el Tribunal pudiera configurarse como una amenaza para la libertad: «Tanto el plan de Sieyès, como el nuevo Proyecto de la Comisión, tienen en común que prohíben, por igual, al Tribunal cualquier decisión espontánea. Esta idea es primordial, y la institución del Tribunal sería, quizá, sin esta condición, más funesta que inútil, porque se transformaría, o podría transformarse, según los temores expresados por muchos espíritus bondadosos, en ese coloso que amenazaría con arrasar todas las otras partes de la organización política».

236

Ahora bien, dicho esto, es preciso advertir que el Proyecto de Tribunal elaborado por la Comisión de los Once era muy diferente del que había presentado, una semana antes, el abate. Las diferencias eran de tal calado que no es exagerado afirmar que el Proyecto de Sieyès había quedado por completo desvirtuado y desnaturalizado por la Comisión. Por un lado, Berlier rechazó dos de las tres funciones que, como vimos, Sieyès asignó al Tribunal, la relativa a la elaboración de propuestas de reforma constitucional y la jurisdicción de equidad. Y, por otro, en relación con la única función que se mantenía en el Proyecto de la Comisión de los Once, la de actuar como tribunal de casación en el orden constitucional, Berlier rechazó expresamente que en el ejercicio de ella, el Tribunal pudiera resolver una denuncia de la minoría contra la mayoría: «Me parece, por lo demás, una abstracción la idea de hacer intervenir la autoridad del tribunal en los casos en que se produzcan fuertes disensiones entre la mayoría de uno de los Consejos y una facción minoritaria [...] No convirtamos al Tribunal Constitucional en un prefecto incómodo, algunas veces ridículo, y que más frecuentemente aun se convertiría en opresor».

A esta intervención inicial de Berlier, siguieron las de Eschassériaux y Larevellière-Lépeaux. Ambas reflejaron una disconformidad de fondo con la

---

<sup>51</sup> Esta y el resto de las intervenciones aquí citadas en: *Moniteur Universel*, tomo XXV.

propuesta de Sieyès. Eschassériaux rechazó la tercera de las funciones atribuidas a la institución puesto que un tribunal de equidad es «inútil en nuestro sistema de legislación civil y políticamente peligroso». Larevellière-Lépeaux, por su parte, rechazó con contundencia el Proyecto del abate, y aceptó con resignación el de la Comisión: «Si la Comisión cree que debe admitirse un Tribunal Constitucional, me parece que el de la Comisión es mucho más propio para el cumplimiento de su objeto». En todo caso, en su discurso no se explicitan las razones de tal afirmación.

En su conjunto, el grupo de diputados que intervinieron en contra del establecimiento de un Tribunal Constitucional, fue menor que el de los que se manifestaron a favor. Ahora bien, como bien ha advertido Blanco Valdés, «la falta de un auténtico interés por parte de estos últimos [...] contrastó con la agresividad de los primeros, cuyas argumentaciones no solo superaron a las de aquellos en dureza y radicalidad, sino que acabaron por conectar con la ideología mayoritariamente proparlamentaria que dominaba la Convención»<sup>52</sup>.

A pesar de las trágicas experiencias pasadas, esta ideología proparlamentaria cuyo principio fundamental era la defensa de la supremacía del Parlamento, y en definitiva, la soberanía parlamentaria, es la que determinó no solo el rotundo rechazo del Proyecto de Tribunal Constitucional, sino el fracaso del constitucionalismo francés. La opinión dominante fue incapaz de comprender que la atribución de la soberanía a un poder constituido (aunque este fuera el Parlamento) resulta incompatible con la lógica del Estado constitucional –tal y como había sido formulada por el abate–, porque impide distinguir el poder constituyente de los poderes constituidos.

237

Los convencionales, que eran reacios a asumir que el Parlamento pudiera llegar a ser una amenaza para la Constitución, y por ende, para la libertad, destacaron inmediatamente la potencial amenaza y los peligros que se derivarían de la existencia de un órgano de defensa como el diseñado por el abate. Desde esta óptica, las intervenciones de Louvet y de Thibaudeau fueron decisivas para el resultado de la votación.

El abogado Pierre-Flore Louvet, diputado de la Somme, advirtió el peligro que suponía instaurar «un Tribunal Constitucional compuesto de 108

---

<sup>52</sup> R. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución*, op. cit., p. 347.

miembros irresponsables, sin vigilancia y sin contrapeso de ninguna clase». «No debéis dudar [advertía Louvet a los miembros de la Convención] que el cuerpo que se os propone instituir, muy pronto se considerará el primero de la República [...]. La ambición puede deslizarse en ese cuerpo y a buen seguro que se deslizará allí infaliblemente, y quién podrá entonces calcular dónde se detendrán los intentos de un poder dotado del derecho de paralizar todas las leyes, todos los actos de ejecución, todas las partes de la administración pública [...] de un poder irresponsable que no tendrá sobre él a nadie para reprimirlo, a nadie a su lado para detenerlo».

Tras exponer de forma tan cruda y contundente los peligros que a su juicio se derivarían de instaurar el Tribunal Constitucional, Louvet rechaza también las razones que según sus partidarios justifican su creación. Para el diputado de la Somme, el Proyecto constitucional de la Comisión contiene ya elementos suficientes para garantizar el equilibrio de los poderes sin que sea necesario recurrir a un órgano como el diseñado por el abate. De forma un tanto hiperbólica, Louvet llega a identificar la instauración de un Tribunal Constitucional con la ruina del Estado: «Yo no sé si estoy exagerando, pero me parece que esta institución que se propone como la clave de bóveda de todo el edificio social puede acabar por convertirse en el más útil instrumento para su destrucción total».

238

Finalmente, Louvet añadió una objeción más, que luego retomaría y desarrollaría Thibaudeau. La objeción con la que el diputado de la Somme concluyó su discurso era la siguiente: «Si se me objetase que es necesario un poder para vigilar de algún modo a los demás, y al que los ciudadanos lesionados pudiesen recurrir, yo preguntaría, por mi parte, quién ha de vigilar a ese poder y a quién podrán dirigirse las denuncias contra sus propios actos».

En todo caso, debemos al joven abogado Antoine Claire Thibaudeau, la más completa y mejor elaborada de cuantas intervenciones conformaron el frente antitribunal. En su discurso realizó una serie de afirmaciones y argumentaciones tendentes a evitar cualquier posible apoyo no solo al Proyecto presentado el 18 de termidor por el abate, sino incluso a la muy modesta y limitada propuesta defendida por Berlier el 24 del mismo mes.

El diputado que había sido testigo «de los innumerables males que trajo a Francia la confusión de todos los poderes» comenzó su intervención con una

encendida defensa del principio de división de poderes, como garantía de la libertad: «Solo la separación de poderes y su independencia constituyen la libertad. Es esta una verdad tan aceptada que no es necesario proceder a demostrarla aquí». Ahora bien, para garantizar la división y contención de los poderes existen dos tipos de instrumentos: «Unos exteriores a los propios poderes, otros inherentes a los mismos. Entre los primeros pueden incluirse la apelación al pueblo y los censores, o cualquier otro cuerpo establecido para juzgar sobre las infracciones de la Constitución». Para Thibaudeau, el Tribunal Constitucional propuesto es un medio de defensa externo, situado fuera de la estructura orgánica que ejerce el poder legislativo del Estado, y respecto al cual el Proyecto constitucional ya establece un equilibrio interno. Para el diputado los instrumentos que desde dentro de la estructura del poder legislativo garantizan el adecuado equilibrio de los poderes son útiles y necesarios. Y estos están ya previstos en el texto constitucional. Los instrumentos externos, por el contrario son peligrosos. Ese carácter externo del Tribunal propuesto por Sieyès es –según Thibaudeau– el que lo convierte en peligroso puesto que lo sitúa al margen de cualquier posible control: «Si el Tribunal Constitucional, cuyas funciones serán determinadas en su momento por la Constitución, sobrepasa sus límites, ¿quién reprimirá su usurpación? Yo os confieso que he intentado buscar una respuesta y que no he encontrado ninguna que me satisfaga».

Llegados a este punto, Thibaudeau admite que el Tribunal –como órgano irresponsable y no sujeto a control alguno– solo podría ser admisible si estuviera integrado por personas «sin pasiones, sin prejuicios, y extraños a todos los partidos». Ahora bien, si tales personas existen –subraya el joven abogado con un escepticismo hasta cierto punto comprensible– ¿por qué no encomendarles también el ejercicio de los demás poderes del Estado? Si, por lo contrario, los miembros del Tribunal habrán de ser «hombres tan susceptibles de todas las pasiones como los miembros de los dos Consejos y del Directorio» ¿quién los controlará? Y, en su caso, si alguien lo hiciera, ¿quién vigilaría a estos controladores? Y es que, como agudamente observó el brillante abogado que era Thibaudeau, la necesidad de «esta vigilancia gradual se extendería hasta el infinito». Desde esta perspectiva, concluyó su argumentación con una metáfora cuyo destinatario último no era otro que el abate: «Se dice que entre un pueblo de las Indias, la creencia popular consiste en pensar que el mundo está sostenido por un elefante, y este elefante por una tortuga; pero cuando uno pasa a preguntar sobre quién reposa la tortuga, la erudición desaparece».

A mayor abundamiento, Thibaudeau insistió en una de las cuestiones apuntadas ya en la intervención del diputado Louvet, la posibilidad de que el Tribunal acabara convertido en un instrumento de dominio de la minoría sobre la mayoría, o según su propia terminología, de las facciones sobre la Nación representada en el Parlamento: «Es la primera vez que se propone establecer una institución tan contraria a los principios, tan favorable a las facciones, tan destructiva del orden social; ella no podría convenir sino a un pueblo en el que se hubiera acordado que es la minoría quien tiene siempre razón y quien debe hacer la ley».

Con estas afirmaciones, Thibaudeau se hacía eco también de otra opinión dominante, según la cual el riesgo de que la mayoría oprimiera a la minoría era inexistente. Este peligro real y cierto estaba, como hemos visto, en la base de la propuesta del abate y en su concepción del Tribunal como una institución defensora de la minoría, y por ello mismo, contramayoritaria.

Los anteriores razonamientos condujeron a Thibaudeau a formular un rechazo radical y rotundo a cualquier propuesta de instaurar un Tribunal Constitucional. Su discurso revistió tintes apocalípticos al referirse a esta institución como un poder monstruoso y como un amo que encadenaría a los poderes para vigilarlos con mayor facilidad. Ahora bien, la contundencia de su crítica contrastó con la superficialidad de las soluciones que propuso como alternativas. En este sentido, se limitó a repetir los lugares comunes del discurso dominante durante todo el proceso constituyente de 1793, y sostuvo que «es correr detrás de una perfección quimérica querer darle guardianes a una Constitución y vigilantes a los poderes constituidos superiores». En línea con ello, defendió que «los más seguros y naturales guardianes de cualquier constitución son los cuerpos depositarios del poder y después la totalidad de los ciudadanos».

No hace falta insistir que ese discurso obviaba la problemática de la normatividad de la Constitución –que en última instancia estaba en la base de la propuesta del abate– y atribuía su defensa precisamente a aquellos que con sus actos podían violentarla: el Parlamento.

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que todas las anteriores consideraciones, y sobre todo la apelación a una de las cuestiones centrales de la teoría política moderna y que puede sintetizarse en el interrogante «*quis custodiet et ipsos custodes?*» que podría proyectarse hasta el infinito sin obtener respuesta,

determinó que la Convención en su sesión del 25 de termidor rechazara –y lo hiciera por unanimidad– la propuesta de instaurar un Tribunal Constitucional.

No creo que sea exagerado afirmar que ese día se decidió la suerte –o mejor dicho el fracaso– del constitucionalismo francés y europeo. El rechazo de la meritoria y sugerente propuesta del abate supuso el triunfo definitivo del principio básico del liberalismo revolucionario francés: la omnipotencia del poder legislativo. Como acertadamente destacó Carré de Malberg, es este concepto del poder absoluto del cuerpo legislativo («el Parlamento adquiere el rango de soberano: es el soberano real»<sup>53</sup>) en tanto que representante de la voluntad general, el que, durante el periodo revolucionario, supuso el fracaso del Proyecto de Tribunal Constitucional de Sieyès.

Algunos autores, como Baczkó han apuntado que el fracaso no fue completo, y que aunque la Constitución del año III no recogiese la propuesta del abate, sí que se hizo eco de su preocupación fundamental por la necesidad de conservar las instituciones<sup>54</sup>.

En nuestra opinión, el fracaso de Sieyès fue total en la medida en que durante todo el siglo XIX y buena parte del XX, la Constitución quedó indefensa, por la sencilla razón de que como el abate había advertido: «una ley cuya ejecución no está fundada más que sobre la buena voluntad, es como una casa cuyos suelos reposaran sobre las espaldas de aquellos que la habitan. Es inútil decir lo que sucederá con ella más tarde o más temprano». Efectivamente, el rechazo de la propuesta del abate por su incompatibilidad con el principio de soberanía parlamentaria hizo inviable en Francia la configuración de la Constitución como norma suprema. No es exagerado afirmar que no fue hasta el establecimiento del Consejo Constitucional por la Constitución de la V República (1958) cuando se sentaron las bases de la supremacía normativa del texto fundamental. Y hubo que esperar hasta 1971 para que el Consejo se erigiese en verdadero garante de la Constitución (y no solo del respeto a la división de poderes entre el Gobierno y el Parlamento) y de la libertad.

---

<sup>53</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *La ley, expresión de la voluntad general. Estudio sobre el concepto de la ley en la Constitución de 1875*, Madrid, Marcial Pons, 1931, p. 41.

<sup>54</sup> B. BACZKO, *Comment sortir de la Terreur. Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989, p. 347.

En todo caso, Sieyès no se dio por rendido y, pocos años después de su fracaso, reformuló su propuesta en su Proyecto constitucional del año VIII. La posición y las funciones básicas de defensa de la Constitución las desempeña en ese Proyecto una institución que presenta diferencias notables con el Tribunal defendido en 1795. Se trata del denominado «Colegio de Conservadores». En este caso sería Napoleón, el titular de la espada al que ingenuamente apeló el abate para poner fin a la Revolución el que pondría fin al último intento del abate de Fréjus de elaborar una Constitución para Francia.

## 5. El Colegio de Conservadores

Efectivamente, cuatro años después de haber pronunciado el decisivo discurso que hemos analizado —decisivo, insistimos, porque a pesar del rotundo rechazo de sus propuestas, se configura como el primer precedente teórico de los tribunales constitucionales—, el abate concibe un nuevo órgano: el Colegio de Conservadores. Su razón de ser es la misma que la del Tribunal Constitucional, defender el depósito constitucional, esto es, ser guardián de la voluntad del poder constituyente. La institución se concibe como la clave de bóveda de un complejo edificio institucional diseñado por el abate y cuyos detalles exactos conocemos gracias a Boulay de la Meurthe<sup>55</sup>.

242

El Colegio de Conservadores se concibe como una «magistratura constitucional» cuya principal misión es «la defensa de la Constitución en toda su pureza, ora decidiendo sobre las dificultades de aplicación y los conflictos de competencia, ora reprimiendo los atentados que aquella pudiera sufrir». Junto a esta función de defensa estricta, Sieyès atribuía al Colegio —de la misma forma que antes hizo en relación con el Tribunal— la intervención en la reforma de la Constitución<sup>56</sup>.

El Colegio se compondría de cien plazas, de las cuales ochenta deberían estar siempre cubiertas<sup>57</sup>. El Tribunal se componía de 108, número muy simi-

---

<sup>55</sup> A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», en E. SIEYÈS, *Escritos y discursos de la Revolución*, op. cit., pp. 439-463.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 457.

<sup>57</sup> Las veinte restantes permanecerían vacantes en un primer momento, con el fin de que los honorarios que les estuvieran destinados sirvieran para cubrir los gastos del estableci-

lar. Ahora bien, las diferencias entre ambos órganos son notables en lo que se refiere al estatuto de sus miembros y, por ende, al procedimiento de renovación de la institución. En el frustrado Proyecto del abate, el Tribunal Constitucional se renovaba anualmente por tercios, pero tras un más detenido examen de la cuestión, aquel llega a la conclusión de que ello lo exponía «a la movilidad de las opiniones y a su sometimiento a las pasiones y movimientos de los partidos»<sup>58</sup>.

Para evitar esos peligros, Sieyès defendió el carácter vitalicio de los miembros del Colegio de Conservadores, quienes se cooptarían ellos mismos entre «los notables de la lista nacional de elegibilidad»<sup>59</sup>. El abate garantizaba así la independencia de sus miembros a través del carácter vitalicio de su mandato y de un estricto sistema de incompatibilidades. Los miembros del Colegio no podrían ni mantener, ni solicitar, ni obtener ningún otro puesto, incluso presentado su dimisión. Además de inamovibles, deberían ser asimismo inviolables<sup>60</sup>.

Desde esta óptica y para convertir al Colegio en «centro de estabilidad política» reforzó sus funciones en relación con las anteriormente previstas para el Tribunal. La estabilidad era necesaria –a la vista de la dramática experiencia revolucionaria– para la efectividad de la libertad. Así, a las funciones de defensa constitucional, se añadieron otras funciones políticas de notable envergadura: a) el derecho de censura en la lista nacional de elegibles; b) la elección de los representantes del Cuerpo Legislativo; c) el nombramiento y cese del Gran Elector; d) la facultad de «absorción» de cualquier funcionario público; e) la jefatura de la Guardia Nacional.

---

miento inicial y, sobre todo, se posibilitaran al Colegio las nominaciones extraordinarias. A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 457.

<sup>58</sup> A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.* p. 458.

<sup>59</sup> *Ibid.* Lista nacional de elegibilidad, que como vamos a ver, era confeccionada por el propio Colegio.

<sup>60</sup> A ello se añadía una muy elevada retribución por sus servicios (cien mil francos mensuales). De lo que se trataba era de que el puesto de Conservador resultara tan gratificante e independiente para su titular que este renunciara a cualquier otra ambición. A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 460. Por otro lado, y por lo que se refiere a la elección del primer Colegio, Sieyès se limitó a señalar que ello requeriría «una elección extraordinaria que sería realizada por un solo hombre, considerado como legislador constituyente, bien por un conjunto de electores con la misión especial de proceder a ello». A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 463.

La primera función atribuida al Colegio era la depuración de la lista nacional de notables, compuesta por un número que oscilaría entre los 5400 y los 6000 ciudadanos, únicos elegibles para el desempeño de funciones nacionales.

La lista era confeccionada de la siguiente manera. De los 30 millones de individuos que habitaban entonces en Francia, descontando a mujeres, menores, y otros excluidos, el número de ciudadanos activos eran seis millones que se repartían en distritos municipales. En cada distrito los ciudadanos activos debían elegir a una décima parte de estos, los que gozaran de mayor confianza de todos, para conformar las listas municipales o de confianza en primer grado: así tenemos a los 600 000 ciudadanos más notables. A esta operación seguía una segunda en el ámbito de los departamentos para elaborar las listas departamentales o de confianza en segundo grado. Los inscritos en las listas municipales debían elegir a la décima parte de ellos para integrar las listas departamentales, en las que figuraban así unos 60 000 notables. Las listas municipales servían para elegir de entre ellos a todos los funcionarios locales y las listas departamentales para el mismo fin en ese otro ámbito territorial. Finalmente, y para proveer a cargos de nivel nacional era preciso configurar una tercera lista de elegibles. Para ello los notables departamentales elegirían a una décima parte de ellos, elaborando así una lista nacional de 6 000 elegibles.

244

Para que esta última lista «alcanzara tal naturaleza y fuera publicada como nacional debería recibir tal carácter y publicación por parte del Colegio de Conservadores»<sup>61</sup>. En este sentido el Colegio dispone de un «derecho de censura» destinado a depurar las lista, y eliminar de ella «los efectos de la intriga, la corrupción o el descuido», pudiendo así borrar de la lista hasta a un décimo de los en ella inscritos<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 445.

<sup>62</sup> Boulay de la Meurthe subraya el carácter democrático de la elección: «¿Quién tiene derecho a elegir a estos hombres? El pueblo y solo el pueblo [...] corresponde al pueblo designar los hombres que poseen su más alta confianza para gestionar el interés común que los constituye en comunidad [...]. Y apercibíos de la libertad de que goza el otorgamiento de la antedicha confianza: esta no se encuentra restringida por ningún impedimento, ninguna condición de elegibilidad [...]. Cuando en la discusión en el seno de las comisiones algunos exigieron listas de notabilidad reguladas sobre un listado de fortunas, Sieyès se opuso a ello frontalmente, afirmando que esta idea era aristocrática y que, por lo contrario, la suya era la única auténticamente republicana, consiguiendo finalmente el asentimiento de la gran mayoría». A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 446.

Tres grados de elegibilidad y tres listas que permiten cumplir uno de los principios políticos fundamentales en la teoría política del abate, que nadie sea revestido de una función pública sin contar con la confianza declarada, manifiesta y constante de aquellos sobre los que ejerce tal función. Las funciones municipales solo pueden ser desarrolladas por notables del ámbito municipal, las departamentales por notables del departamento, y finalmente, las funciones nacionales por notables nacionales.

Ahora bien, el segundo principio político del abate establecía que nadie debía ser nombrado funcionario por aquellos sobre los que va a ejercer autoridad<sup>63</sup>. Para cumplir esto, los funcionarios municipales serían designados por los funcionarios departamentales, y estos, a su vez, por funcionarios nacionales. Ahora bien, ¿quién designaría a los funcionarios nacionales? Para dar respuesta a esta pregunta y cumplimiento al principio mencionado, el abate configura en la cúspide del sistema político dos potencias electorales: una para la designación de los representantes del poder legislativo y otra para los funcionarios del poder ejecutivo. La primera es justamente el Colegio de Conservadores, cuya segunda función, es, por tanto, elegir en el seno de la lista nacional, a los representantes del cuerpo legislativo.

Para la designación de los funcionarios nacionales del poder ejecutivo establece un sistema en cuya cúspide sitúa la figura del Gran Elector, magistrado de carácter vitalicio, cuyo estatuto precisa con detalle para evitar suspicacias<sup>64</sup>. El Gran Elector solo puede nombrar a dos altos cargos: los dos Jefes del Gobierno, denominados Cónsules, uno para asuntos exteriores y otro para política interior. Cada Cónsul nombraba como medios de gobierno a su Con-

---

Fácilmente se comprende la injusticia de atribuir al abate la defensa de un sufragio censitario al que siempre se opuso con firmeza. Cuestión distinta es que los efectos del sufragio universal inicial se vieran limitados por esta elección en triple grado, y por las facultades censoras atribuidas al Colegio de Conservadores.

<sup>63</sup> La confianza viene de abajo y la autoridad de arriba.

<sup>64</sup> A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 453: «No es un déspota, pues déspota es quien reúne en sus manos todos los poderes públicos, y el Gran Elector [...] no posee sino atribuciones regladas y limitadas». Establecido esto, sus funciones son decisivas para el buen funcionamiento del Estado: «El vértice, el magistrado supremo, o Gran Elector, ubicado en el lugar más alto del sistema a fin de observar en toda su extensión el horizonte político, disipar las brumas, y restablecer la necesaria serenidad. En efecto, sin ser por ello un rey, este magistrado vitalicio poseería, en su prerrogativa, la facul-

sejo de Estado y a sus ministros. Estos elegirían en las listas departamentales los funcionarios que requiriesen.

Ahora bien, la configuración del Gran Elector como un cargo vitalicio pero no hereditario obliga a plantearse como cuestión fundamental el procedimiento para su designación. Y para responder a la pregunta de quién habría de elegir al Gran Elector, Sieyès recurre, una vez más, al Colegio de Conservadores.

De esta forma, el Colegio asume la titularidad de una doble función electoral: la elección del Cuerpo Legislativo y la designación del Gran Elector. El abate justifica esta función del Colegio en la composición, ya explicada, de la institución: «En cuanto este Colegio está compuesto [...] por los ciudadanos más puros e ilustrados de la lista nacional de elegibles, la cual no constituía, a su vez, sino el resultado último de tres depuraciones sucesivas, debía ser considerado como un cuerpo verdaderamente representativo de toda Francia y el más capaz, por añadidura, de mantener su unidad y expresar una voluntad que no podría dejar de adecuarse al interés general»<sup>65</sup>.

246

Sieyès rechaza –como ya hiciera anteriormente en su defensa del Tribunal Constitucional– que los amplios poderes conferidos al Colegio puedan convertirlo en un peligro para la propia Constitución. Y ello porque aunque es cierto que su autoridad se extiende a todo, «en todo encontraba, asimismo, un freno»<sup>66</sup>: en el ámbito ejecutivo, su función se limita a la designación del Gran Elector; en el orden legislativo, el Colegio no puede tomar parte sino en el nombramiento de los diputados encargados de su ejercicio; en lo que se refiere a la represión de los atentados a la Constitución, tampoco puede actuar de oficio sino que se requiere una denuncia o queja del Gobierno o del tribunalado.

Finalmente, el abate va a atribuir dos funciones más al Colegio. Funciones necesarias para que pueda garantizar la defensa de la Constitución contra

---

tad de lograr todo el bien que se aguardaba de la monarquía. Su sola existencia aseguraría la unidad del Estado e impediría el nacimiento y peligrosidad de las ambiciones turbulentas, acallándolas con una sola palabra». A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 456.

<sup>65</sup> A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, pp. 459-460.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 461.

todos sus potenciales enemigos, y para que esa defensa sea efectiva. El diseño político establecido por el abate permitía responder al peligro causado por «el ascendiente que pudiera ejercer sobre una multitud un ciudadano eminente por sus talentos y servicios a la nación»<sup>67</sup>. Si el peligro reside en un general victorioso, el ministro que lo nombró puede cesarlo; si el peligro procediera del ministro, el cónsul del que depende puede destituirlo; si el peligro viniera del cónsul, el Gran Elector que lo designó puede en cualquier momento revocarlo; y, finalmente, si el peligro para la Constitución residiera en el propio Gran Elector, el Colegio de Conservadores tenía la facultad de «absorción», esto es de cesarlo.

Esta «facultad de absorción» que el abate atribuía al Colegio de Conservadores podía utilizarse «en todos aquellos casos cuyo ejercicio le pareciera necesario para la defensa de la Constitución y no solamente frente al Gran Elector, sino contra todo funcionario público que, por sus talentos o servicios, su popularidad o su ambición, resultare inquietante para el orden establecido»<sup>68</sup>.

En la posibilidad de sancionar con el ostracismo a cualquier ciudadano residía el principal poder del Colegio. Y en este ámbito, además, se trata de un poder ilimitado habida cuenta que el Colegio puede ejercerlo por su propia iniciativa. Cualquier persona que rehusara obedecer al instante una orden de cese en la función pública correspondiente —sea esta la que fuere—, emitida por el Colegio, y cuantos se opusieran a ella, sería reo de alta traición.

247

Finalmente, y para que esta facultad fuese efectiva, el abate reserva para el Colegio la jefatura de la Guardia Nacional.

Este es el resumen de las ideas de Sieyès que nos transmitió Boulay de la Meurthe: «La garantía del orden social reside en el establecimiento público; la garantía de la libertad civil radica en la verdadera división de poderes; y la ga-

---

<sup>67</sup> «La historia le había enseñado [escribe Boulay de la Meurthe] que tales ciudadanos, devenidos en objeto de veneración generalizada y ciega, podrían abusar de ella en beneficio de su particular ambición, muy especialmente cuando ocupan un rango elevado en el Estado o bien desempeñan un mando militar importante». A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 462.

<sup>68</sup> *Ibid.*

rantía de estos poderes, unos frente a otros, hállase en el Colegio de los Conservadores, magistratura suprema y necesaria para la defensa de la Constitución»<sup>69</sup>.

De esta exposición se deduce con claridad que el Colegio de Conservadores es mucho más que un Tribunal Constitucional. Está concebido como un órgano de defensa jurídica y política —e incluso armada— del orden constitucional.

Por otro lado, en este nuevo y último diseño del edificio constitucional que el abate formuló, la figura del Gran Elector reviste una gran importancia. Se trata de un órgano unipersonal designado por el Colegio de Conservadores —que conserva en todo momento la potestad de cesarlo— y que puede ser considerado un precedente de las jefaturas de Estado republicanas. El Gran Elector no es un Rey, sino una suerte de Presidente de la República, dotado de un poder neutro o moderador. En este, como en otros casos, corresponderá al más aventajado discípulo del abate, Benjamin Constant, el mérito de teorizar de forma magistral sobre este nuevo concepto: el poder neutro o moderador. Ahora bien, con independencia de que la construcción de Constant sirviera históricamente para legitimar la Restauración y atribuir dicho poder al monarca, e integrarlo así en la arquitectura constitucional —lo que nunca hubiera aceptado el abate—, debemos reconocer que se trata del desarrollo de una fecunda idea alumbrada por Sieyès<sup>70</sup>.

Esta comprensión del Gran Elector como un poder constituido y sometido al control del Colegio de Conservadores fue, en definitiva, la causa que determinó el fracaso de este último Proyecto constitucional del abate. Este modelo político fue objeto de un contundente rechazo por parte de Napoleón Bona-

---

<sup>69</sup> A. BOULAY DE LA MEURTHE, «La teoría constitucional de Sieyès», *op. cit.*, p. 463. Junto a esta obra de Boulay de la Meurthe que hemos seguido en la exposición, otro amigo de Sieyès, P. L. ROEDERER también recogió sus principales ideas y propuestas constitucionales de esta época. P. L. ROEDERER, «Le gouvernement représentatif», en *Œuvres du Comte P. L. Roederer*, vol. IV, Paris, 1853-1859, pp. 235 y ss.

<sup>70</sup> Basta recordar que otra de las grandes contribuciones de B. Constant a la historia del pensamiento político, su celeberrima conferencia sobre «La libertad de los antiguos y la libertad de los modernos», no contiene ninguna idea que no hubiera sido formulada y desarrollada ya por E. Sieyès.

parte. El general no estaba dispuesto, en modo alguno, a que su permanencia en la suprema magistratura unipersonal del Estado, se hiciera depender, en todo caso, de la voluntad del Colegio de Conservadores. Napoleón se oponía a cualquier diseño político en el que él no tuviera la última palabra, en el que su voluntad estuviera limitada materialmente (por el texto constitucional) y sus poderes controlados por otro órgano.

En este sentido, la ingenuidad del abate fue total. Mientras que él operaba con la lógica del constitucionalismo, que es la del control del poder y la de la garantía de la libertad, el General ansiaba el poder absoluto. De esta forma, el propósito de Sieyès de poner fin a la Revolución con una Constitución se vio frustrado. La Revolución concluyó con el establecimiento de un régimen autocrático que supuso la negación de todos los principios y valores que Sieyès defendió. No deja de ser paradójico que fuera precisamente Sieyès quien en su búsqueda de una espada para poner fin a la Revolución, abriera la puerta al régimen bonapartista.

El abate tardó en comprender la magnitud de su error. Y cuando lo hizo, tras exponer al general Bonaparte las líneas maestras de su modelo político y recibir una respuesta desdeñosa por las limitaciones impuestas al Gran Elector («será una sombra, pero la sombra descarnada de un Rey inoperante»), formuló estas premonitorias palabras a quien habría de convertirse en primer emperador de los franceses: «Entonces ¿queréis ser Rey?»

249

De esta forma, y como había ocurrido en 1791 y en 1795, también en 1799 las propuestas del abate fueron rechazadas y pronto cayeron en el olvido.

## **6. Consideraciones finales**

El Tribunal Constitucional defendido por Sieyès nos confirma los elementos esenciales de su teoría política.

a) En primer lugar, la distinción esencial entre poder constituyente y poderes constituidos de la que deriva su concepción de la Constitución como norma jurídica –y no como un mero documento político– y como norma superior a la ley.

b) En segundo lugar, su concepción de la Constitución como un límite a los poderes constituidos, y de manera singular, al Parlamento.

c) En tercer lugar, la distinción entre el poder constituyente originario, titular de la soberanía y autor de la Constitución, que precede al Estado constitucional y no forma parte de él, y el poder constituyente instituido, como poder de interpretación y revisión de la Constitución.

Esto nos permite afirmar que Sieyès no fue solo el creador del concepto de poder constituyente, al que consideró titular de la soberanía (nacional o popular<sup>71</sup>) y asignó la función de elaborar y aprobar la Constitución, sino el precursor del Estado constitucional como síntesis de los principios de libertad y democracia. En este sentido, no resulta exagerado concluir, con Pasquino, que Sieyès fue el inventor de la Constitución en cuanto se planteó el problema de su normatividad y la necesidad de garantizar su supralegalidad, a través del control de constitucionalidad de las leyes mediante un órgano específico: el Tribunal Constitucional<sup>72</sup>.

El propósito último del abate fue siempre juridificar la Revolución, esto es, concluirla, y la única forma de hacerlo era institucionalizando el poder constituyente y evitando su conversión en un estado de insurrección permanente. Para lograr esto, el establecimiento de un órgano de defensa era imprescindible. Ahora bien, la lógica constitucional defendida por el abate era incompatible con el principio de soberanía parlamentaria.

250

La aceptación de un Tribunal Constitucional como el propuesto por Sieyès exigía, en definitiva, admitir que dentro del Estado constitucional, no hay soberano alguno, ni el Rey, ni el Parlamento, ni tampoco el pueblo. Que en el Estado constitucional, todos los poderes están regulados y limitados por la Constitución. «Los poderes ilimitados [advertía el abate] son un monstruo en política y un inmenso error por parte del pueblo francés que no debe volver a cometer en lo sucesivo»<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Me he ocupado de esta cuestión en el marco también de este proyecto de investigación en J. TAJADURA, «Soberanía nacional y soberanía popular en el lenguaje político de la Revolución Francesa», en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. I, Madrid, Universitas, 2012.

<sup>72</sup> P. PASQUINO, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 12.

<sup>73</sup> «La soberanía del pueblo no es en absoluto ilimitada, y muchos sistemas predicados y magnificados no resultan a la postre sino concepciones monacales, funestos planes de re-

El Tribunal Constitucional de Sieyès fue concebido por ello como una institución contramayoritaria, y defensora de las minorías. El gran publicista de Fréjus planteó así lo que resultó determinante en la concepción norteamericana sobre el valor de la Constitución: la cuestión de la necesaria protección de los derechos de las minorías

Ahora bien, como hemos visto, en 1795, la Convención rechazó por unanimidad estos planteamientos. Thibaudeau –en uno de los debates más trascendentales de todo el período revolucionario, por sus consecuencias sobre el constitucionalismo francés y europeo– se opuso a Sieyès. Y la derrota de este fue absoluta. Se impuso así el principio de soberanía parlamentaria.

El abate de Fréjus fue plenamente consciente de que sin el establecimiento de un órgano de defensa de la Constitución, resultaba, y resulta, de todo punto imposible, garantizar jurídicamente la libertad. Sin embargo, la Revolución concluyó sin Constitución. Las ideas de Sieyès tardaron más de un siglo en germinar<sup>74</sup>. Hubo que esperar a 1920 a que por obra del insigne jurista vienés, Hans Kelsen, se establecieran en Europa los primeros tribunales constitucionales (Austria y Checoslovaquia). Y en Francia, hubo que esperar a la Constitución de la V República (1958) para que, aunque fuera tímidamente, las ideas del abate sobre el guardián de la Constitución encontraran reflejo en el establecimiento de un Consejo Constitucional.

---

total más que de república, igualmente nefastos para la libertad». E. SIEYÈS, «Opinión de Sieyès sobre varios artículos de los Títulos IV...», *op. cit.*, p. 403. El concepto de *Re-total* es otro neologismo genial con el que se advierte de los peligros de un régimen democrático no liberal.

<sup>74</sup> En España, Ramón Salas, en sus *Lecciones de derecho público constitucional*, publicadas en 1821, al exponer la teoría de la división de poderes, incluye entre ellos un «poder conservador» indudablemente inspirado en los proyectos de Sieyès. R. SALAS, *Lecciones de derecho público constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

