

LA SUPREMACIA DEL PODER CIVIL SOBRE EL PODER MILITAR EN LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES LIBERALES EUROPEAS

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Traducción: JAVIER JIMENEZ CAMPO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL EN EL ORDENAMIENTO INGLÉS.—3. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL CON ANTERIORIDAD A LA REVOLUCIÓN EN EL ESTADO ABSOLUTO FRANCÉS.—4. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES FRANCESAS DE LA REVOLUCIÓN: a) La Constitución de 3 de septiembre de 1791; b) La Constitución de 24 de junio de 1793; c) El Comité de Salud Pública (del 6 de abril de 1793 al 5 de abril de 1794); d) Del 9 Thermidor (27 de julio de 1794) al Directorio.—5. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES FRANCESAS DE 1830 Y 1848. SU INFLUENCIA SOBRE OTRAS CONSTITUCIONES EUROPEAS DE TIPO PARLAMENTARIO.—6. LAS LEYES CONSTITUCIONALES FRANCESAS DE 1875 Y SU INFLUJO SOBRE LAS CONSTITUCIONES EUROPEAS DE TIPO PARLAMENTARIO CON PREVALENCIA DE LA ASAMBLEA.—7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El análisis que sigue pretende evidenciar el proceso de afirmación del principio de la supremacía del «poder» civil sobre el «poder» militar en las Constituciones del Estado liberal, y ello con especial referencia a lo que debe tomarse como presupuesto, desde un punto de vista histórico, de la evolución europea en este punto: la experiencia inglesa y los textos constitucionales franceses.

Por más que la preeminencia de los órganos civiles sea hoy valor adquirido para buena parte de los ordenamientos, no puede desconocerse que, en un plano teórico, la tecnoestructura militar puede desenvolver un papel político o adoptar, directamente, orientaciones políticas propias. En la práctica, mediante diversas combinaciones de los principios de concentración y separación del poder de decisión, son posibles diferentes soluciones organizativas:

a) La *separación* de lo civil y lo militar —y la prevalencia del primer elemento— típica de los ordenamientos liberales o de raíz liberal que, en general, tomaremos como modelo.

b) La *separación* y, al tiempo, la *coordinación* entre poder militar y poder civil en aquellos casos en que se reconoce a los órganos militares una reserva de decisión en ciertas materias y, en particular, en las relativas a la defensa y a los aspectos de las relaciones internacionales vinculados a la seguridad (constituciones alemanas de 1850 y 1871, japonesa de 1889, portuguesa de 1976).

c) *Concentración* de la dirección política en los órganos militares —y no sólo para las materias atinentes a la seguridad y la defensa—, con total o parcial marginación del poder civil (el llamado gobierno militar directo).

d) *Preeminencia formal* de los órganos civiles, pero reconociendo una función de vigilancia y garantía del sistema constitucional a órganos militares que se reservan la posibilidad de intervenir para la restauración de la normalidad constitucional (el llamado gobierno militar «indirecto» o «directo con carácter intermitente», caso este último de numerosos ordenamientos, entre los que habría que contar los del área iberoamericana).

En las constituciones europeas y en los muy numerosos textos que en ellas se inspiran ha quedado netamente privilegiada la opción a favor de la supremacía del poder civil sobre el militar, reducido este último al rango de administración especializada y, por ello, de estructura ajena a la titularidad de la dirección y orientación políticas. Casi en todas partes, la supremacía del poder civil queda integrada y simbolizada en la cláusula que reconoce al Jefe del Estado —monárquico o republicano— el mando de las Fuerzas Armadas. A tal formulación constitucional y a este conferimiento de competencia a un órgano que, en los ordenamientos con forma parlamentaria de gobierno, se considera *super partes*, se ha podido llegar tras de un arduo y prolongado proceso cuyas etapas básicas pueden reconstruirse en la historia constitucional de Francia y de Inglaterra.

2. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL EN EL ORDENAMIENTO INGLÉS

En el ordenamiento inglés, la supremacía del poder civil se consolida al ritmo mismo de la progresiva afirmación del Parlamento y del vaciado de la prerrogativa regia de mando supremo, en la que se in-

tegraban tanto la dirección de las fuerzas armadas en su aspecto técnico-militar como la orientación política y estratégica en temas de seguridad y defensa. El empeño por limitar estos poderes del soberano se manifiesta a lo largo de las luchas entre Monarquía y Parlamento, pero todavía el *Militia Act* de 1661 reconocía que *the sole supreme government, command and disposition of the Militia and all forces by sea and land is, and by the laws of England ever was, the undubted regith of the Crown*. Habrá que esperar a la revolución de 1688 para que los poderes incondicionados del soberano en materia de defensa quedasen parcialmente limitados: el *Bill of Rights* garantizaba que la leva, así como el mantenimiento de ejércitos permanentes por parte del rey, requeriría en todo caso la autorización del Parlamento. Por otra parte, la adopción —prácticamente ininterrumpida durante casi dos siglos— de una ley parlamentaria anual en materia militar (*Mutiny Acts*) fue sirviendo de base legal para el mantenimiento en el territorio de las fuerzas de la Corona, encontrando el Parlamento un medio de control ulterior a través de la discusión y aprobación del presupuesto militar (*appropriation clause to military expenditure*) ya desde el reinado de Guillermo y María.

Ciertamente, la causa histórica inmediata de tales medidas debe buscarse en la aversión parlamentaria respecto de cualquier forma de organización militar permanente que, puesta en directa dependencia de la Corona, pudiese devenir instrumento de influencia o coerción de la libertad del Parlamento mismo. Por ello también, la aparente consecuencia de aquellas disposiciones fue la de limitar —o la de tender a limitar— el poder de decisión de los soberanos en materia de defensa: la necesaria autorización parlamentaria ya para la leva, ya para la fijación de los recursos económicos en materia de organización militar, debería haber supuesto un condicionamiento sustancial para cualquier decisión regia en el sector de la defensa. Y sin embargo, en la realidad efectiva, no ya sólo las facultades de dirección en sentido estricto, sino el mando militar mismo, ejercitado en ocasiones, permanecieron en el ámbito de las atribuciones del soberano en el período subsiguiente a la revolución de 1688. Ello fue así porque las facultades en materia de defensa estaban estrechamente ligadas a las que, teniendo por objeto las relaciones internacionales, se consideraban como propias del rey. El monarca era todavía, por lo tanto, *Commander in Chief*, y en calidad de tal, desde fines del siglo xvii, un *Secretary at War* actuó como su asistente personal en asuntos militares —especialmente en materia administrativa y financiera—.

pudiéndose constatar cómo las cuestiones de dirección política en sentido estricto permanecieron todavía en directa dependencia del rey. Pero, a lo largo de la centuria siguiente, fue madurando una profunda modificación de las atribuciones regias. Se evidenció y se acentuó, en un primer aspecto, la separación entre atribuciones estrictamente militares y competencias de orientación política. Se incrementó rápidamente, en segundo lugar, el control parlamentario sobre las facultades del monarca. En lo que se refiere al primer punto, en 1793 quedó instituido el cargo de *General Commanding in Chief* confiado a militares que sustituyen al soberano como comandantes «profesionales» de las fuerzas armadas; a partir de este momento, el comandante militar será conocido como *Commander in Chief*, el mismo título que había venido ostentando el rey. En cuanto al segundo aspecto, el Parlamento empezó por afirmar la propia autoridad sobre el *Secretary at War* haciéndole responsable, a partir de un *Statute* de 1783, tanto en materia de presupuestos militares como con ocasión de los controles posteriores sobre los gastos en este sector. También en 1794 se instituiría el *Secretary of State for War and the Colonies*, con responsabilidad en materia de política estratégica y militar.

Pese a lo anterior, el Parlamento no alcanzaría, sino a fines del siglo XIX, a asegurarse un control efectivo sobre la conducta del *Commander in Chief* a través de la intermediación de un ministro responsable. Así, tanto el mando como la disposición de la fuerza armada permanecieron en manos del soberano, bien que a través del *Commander in Chief*; era el rey quien nombraba a este último y el único que podía exigirle responsabilidad. Y por ello también la historia constitucional inglesa del XIX se caracteriza por los intentos recurrentes de mediar la relación directa entre monarca y *Commander in Chief*, situando a este último bajo el control de un ministro responsable ante el Parlamento. La tenaz resistencia a este proyecto tanto por parte de la Corona como del supremo órgano militar determinaron, sin embargo, que, durante todo el siglo XIX, se configurase un efectivo dualismo entre Gobierno y Parlamento, de una parte, y el monarca, de otra, en punto a orientación política en materia de defensa. Los ministros competentes en orden a la organización y formulación de la política militar determinaban, sí, aquella orientación y comprometiéndose su responsabilidad ante el Parlamento, pero la misma era también establecida concretamente por el rey, quien controlaba inmediatamente el vértice de la organización militar. Se comprende fácilmente todo el relieve de la posición del monarca en este contexto,

por más que la integración entre sus orientaciones y las propias del Parlamento hubiese de tener lugar en el seno del Gabinete ministerial, de modo que este último, con un protagonismo creciente en la elaboración de la política militar, acabaría por lograr la plena subordinación del *Commander in Chief* sometiéndole, a partir de 1895, al control del ministro competente. El paso siguiente se daría pocos años después, cuando, en 1904, quedase suprimido el cargo de *Commander in Chief*: toda la organización del ejército quedó entonces bajo la directa y efectiva dependencia del ministro, garantizándose, de este modo, una satisfactoria subordinación de la organización militar a la orientación gubernamental bajo el control parlamentario.

Si, a partir de estas precisiones, pretendemos aclarar cuál sea el significado de la noción de «comandante en jefe» (*Commander in Chief*), designada aún hoy como prerrogativa regia, no parece difícil concluir en que la misma ha de interpretarse como atribución meramente formal y honorífica en lo que se refiere al mando militar en sentido propio. La prerrogativa en cuestión, desde este punto de vista, se limita, en efecto, a evocar la antigua posición de supraordenación regia respecto de las fuerzas armadas de la Corona, entendidas como ejército personal. Es claro el significado histórico de esta titularidad y la razón misma de que, con este sentido, siga atribuyéndose al rey el mando supremo de las fuerzas armadas (y téngase en cuenta que a la tradicional posición de dignidad y preeminencia formal del rey en cuanto al ejército —como *Commander in Chief* del mismo— se ha añadido recientemente, por la *Defence Reorganisation Act* en 1964, otra equivalente en relación a la Marina, de la que el monarca es *Lord High Admiral*). Pero la interpretación ha de ser del todo distinta cuando se trata de examinar los poderes de orientación de la política de defensa que quedan tradicionalmente integrados en la prerrogativa en cuestión. Estas facultades de «control, organización y disposición» de las fuerzas armadas son ejercidas por el Gobierno, responsable ante el Parlamento, y, si se tiene en cuenta cuál es la efectiva distribución de atribuciones entre los órganos constitucionales, deben de entenderse como competencias propias del Gobierno.

Con todo, sería inexacto concluir en que la prerrogativa regia de mando militar —en su aspecto de poder de orientación política de la defensa— no haya tenido en ningún momento relieve sustancial alguno en el marco de un sistema de gobierno parlamentario. Una vez admitido que los poderes de prerrogativa no existen sino con subordinación a la ley del país —lo que se afirma en Inglaterra con el *Re-*

volution Settlement de 1688—, no debe excluirse absolutamente el que correspondan al rey intervenciones en el sector que hoy llamamos de la defensa y una vez superado el único obstáculo en este punto —la tradicional afirmación de la irresponsabilidad regia— a través de la efectiva responsabilidad del Gobierno por el ejercicio de los poderes de prerrogativa. A este respecto, parece evidente que el problema de un efectivo ejercicio por el rey de la prerrogativa en materia de defensa no interesa tanto a las relaciones Parlamento-monarca (ya que la responsabilidad del Gobierno frente al primero cubre también toda eventual responsabilidad regia), cuanto a las que median entre el Gobierno mismo y el rey: será precisamente el Gobierno —el único órgano políticamente responsable ante el Parlamento, en definitiva— el que haya de tener el mayor interés en no asumir iniciativas políticas ajenas. En todo caso, se trata de un problema que habrá de examinarse teniendo en cuenta la fuerza política efectiva de la Corona en un cierto momento histórico o, mejor, el variable equilibrio en las relaciones entre aquélla y el Gobierno. Una respuesta abstracta y absoluta no cabe aquí, en principio, y si es cierto que la tesis de BAGHOT, en la que el monarca quedaba reducido a un moderador de la acción gubernamental, se ha evidenciado como exacta en lo fundamental, no faltan ejemplos, precisamente en el área de la defensa, que podrían llevar a afirmar la existencia de un poder de orientación de la Corona concurrente —o, incluso, contrastante— con el del Gobierno.

3. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL CON ANTERIORIDAD A LA REVOLUCIÓN EN EL ESTADO ABSOLUTO FRANCÉS

La supremacía incondicionada del poder civil sobre el militar puede decirse que se destaca conscientemente sólo en el seno de las asambleas revolucionarias que se suceden tras de 1789. Pero ya antes del constitucionalismo del período revolucionario el Estado absoluto había alcanzado —a través de un proceso lento, pero inexorable, de centralización— este objetivo de la subordinación del aparato militar a las determinaciones políticas del órgano constitucional monocrático.

Es sabido que en el ordenamiento monárquico francés, desde fines del siglo xvi y durante la centuria siguiente, se opera una constante reordenación y consolidación de las estructuras organizativas del Estado tendente a garantizar al monarca el efectivo ejercicio de la so-

beranía. Destaca entre estas actividades la encaminada a asegurar el control sobre los numerosos poderes locales que, con variados títulos, aparecían dotados de prerrogativas militares, así como la dirigida a la reorganización del ejército regio. Sin embargo, no será sino hacia la segunda mitad del siglo xvii cuando se afirmen con certidumbre bases institucionales para las relaciones entre la organización militar y el poder político. La institución de los *Secretarios de Estado para la guerra* y de los *Intendentes del ejército* sitúa las bases para este control institucionalizado por parte de los delegados del monarca sobre la organización y actividades de los cuerpos armados, control que inicialmente no se apoya en disposiciones formales sino en la subordinación sobre bases empíricas del aparato militar. Se desenvuelve en este período ese proceso que se ha llamado de *cantonnement juridique du pouvoir militaire*: los órganos «civiles» van asumiendo la plenitud de competencias e imponiendo sus orientaciones a la organización militar. Fue ésta una evolución que, muy dilatada en el tiempo, afectó tanto a la organización central como, especialmente, a la periférica de los cuerpos armados.

El primer hito de importancia en la afirmación de la absoluta preeminencia del poder del soberano vino dado por las disposiciones del Reglamento de 6 de mayo de 1626: al crearse un *Secretario de Estado para la guerra* se estaba ya afirmando que la guerra misma era acción específica propia del Estado, que su preparación debía confiarse a una organización burocrática permanente, que el mando supremo era cargo sujeto a subordinación jerárquica y que el ejército había de ser permanente, regularmente retribuido y sometido a una disciplina orgánica. En congruencia con ello, fue finalidad constantemente perseguida a lo largo de todo el siglo xviii la reorganización del ejército regio mediante la institución rigurosa de una graduación jerárquica, la entronización de funcionarios civiles junto a los militares y la abolición de la personalización y del tráfico de cargos y funciones.

El ordenamiento del período prerrevolucionario incorporaba, por tanto, un conjunto de principios constitucionales afirmados resueltamente, al menos en parte: la concepción de que la guerra y la defensa correspondían al Estado y no a los cuerpos armados; la centralización en el supremo órgano constitucional del Estado de todos los poderes de dirección militar y la concepción técnica de la función militar misma; la articulación de una organización jerárquica de las fuerzas armadas en cuyo vértice se situaban funcionarios civiles res-

ponsables ante el rey; el poder regio en lo relativo a la organización de los cuerpos armados y el carácter permanente de éstos, ya como una organización dotada de un ordenamiento propio. De entre todos estos principios destaca por su importancia el de la *preminencia del órgano constitucional*, en cuanto detentador de poderes de dirección sobre la organización de la fuerza armada, concebida como aparato técnico al servicio de la política de expansión y defensa del Estado. Y como manifestación de tal preminencia debe verse la formación y consolidación de una jerarquía militar paralela a otra civil y coronadas ambas, en última instancia, por la suprema autoridad del monarca.

Lo que podríamos llamar hoy organización civil de la defensa se integraba por «inspectores» y «comisarios de guerra» incorporados a las unidades militares, así como por «intendentes del ejército» con la condición de representantes del «secretario de Estado para la guerra» durante las hostilidades. Los poderes de estos funcionarios de la burocracia regia quedarían definitivamente consolidados cuando el secretario de Estado para la guerra asumió, junto a sus atribuciones administrativas de orden financiero, las de control sobre la estructura jerárquica militar a través de los poderes de nombramiento y promoción, llegando de este modo a intervenir en las operaciones militares y consiguiendo una propia capacidad de decisión ante las opciones tácticas y estratégicas. Al término de este proceso, tanto la organización civil (inspectores, comisarios, intendentes) como la militar eran ya dependientes del secretario de Estado para la guerra en tanto que representante del soberano.

4. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES FRANCESAS DE LA REVOLUCIÓN

Si bien la Revolución halló ya firmemente proclamado el principio de la subordinación de la organización militar al poder constitucionalmente establecido, es a ella a quien se debe—por vez primera en el moderno constitucionalismo—el intento de *cohonestar la orientación política de las Fuerzas Armadas con la propia de los órganos de gobierno*. Tal empeño se sirvió, en el plano organizativo, de dos expedientes distintos: el de la sustitución del Ejército permanente del período absolutista por la fórmula de la «Nación en armas» y el

que vino dado por la entronización en los Ejércitos de servicios que habrían de propiciar aquella correspondencia de orientación política.

a) *La Constitución de 3 de septiembre de 1791*

Esta Constitución, en su obra de fijación de principios relativos a la posición de las Fuerzas Armadas en la organización del Estado, formuló ya un núcleo de reglas básicas que, comunes en el tiempo y en el espacio a una pluralidad de ordenamientos, afirmaron la plena titularidad «civil» en cuanto a la orientación política de la defensa. Así, el principio de la preeminencia del poder civil halla su consagración formal en una norma—«*La force publique est essentiellement obéissante; nul corps armé ne peut délibérer*», tit. IV, art. 12—en la que, sobreentendiéndose que la obediencia sólo era debida a los órganos constitucionales, no se hacía sino consagrar, en un texto normativo, lo que era ya regla de la no escrita constitución prerrevolucionaria. Y otro tanto puede decirse, como aplicación del mismo principio, respecto de la disposición (tit. IV, art. 1.º), según la cual, «*La force publique est instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors, et assurer au dedans le maintien de l'ordre et de l'exécution des lois*». Profundamente innovadora es, por el contrario, la norma que asigna una finalidad esencialmente defensiva al aparato militar: «*La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple*» (tit. VI).

No obstante lo anterior, la Constitución de 1791 se resiente, en cuanto a la ordenación de los poderes constitucionales en materia de defensa, de la situación de provisionalidad creada por la permanencia del rey, titular del poder ejecutivo, junto a la Asamblea legislativa. El rey, a quien corresponde exclusivamente el «poder ejecutivo supremo», «*est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale*», provee a la seguridad exterior del Estado y a la garantía de sus derechos (tit. III, cap. IV, art. 1.º), confiere el mando de los ejércitos, ostenta poder de nombramiento para los empleos militares (*ibidem*, artículo 2.º), decide sobre la preparación de la guerra y dispone de las Fuerzas Armadas en caso de amenaza de conflicto o de guerra efectiva (*ibidem*, sección III, art. 1.º). Con todo, la Asamblea Constituyente, y mediante una diversidad de disposiciones cautelares, se había asegurado suficientemente ante cualquier posible resurgir de la plenitud de poderes monárquica en punto a la orientación de la defensa.

Hay, ante todo, normas que pretenden garantizar la independencia de la Asamblea frente a los riesgos que podría comportar la disponibilidad por el Ejecutivo de las Fuerzas Armadas, y en este sentido habría que citar la prohibición de acantonamientos militares en las proximidades de la sede del Legislativo (tít. III, cap. I, sección I, artículo 5.º). Pero, con carácter más general, la misma atribución al rey del mando del Ejército y de la Marina queda profundamente matizada por las disposiciones que requieren el acuerdo de la Asamblea en todas las decisiones relativas a la conducción de la guerra (*ibidem*, artículo 2.º), así como por las que imponen la desmovilización inmediata de los ejércitos al término de las operaciones (*ibidem*, art. 2.º) y prohíben al rey el dar entrada a ejércitos extranjeros en el territorio del Estado (*ibidem*, art. 1.º).

Se desprende de las disposiciones anteriores el que, si bien el rey ostenta el mando y la disponibilidad operativa sobre las Fuerzas Armadas, es a la Asamblea a quien corresponde—con el simple concurso del rey en algunos casos—las facultades de dirección y orientación en sentido estricto. Así, para el caso de guerra, por más que la propuesta para su declaración y la sanción de la misma corresponda al rey, la decisión se adopta exclusivamente por un decreto de la Asamblea (*«ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif»*), la que habrá también de ratificar, en todo caso, las medidas eventualmente adoptadas por el rey en caso de urgencia: *«Si le Corps législatif décide que la guerre ne doit pas être faite, le Roi pendra sur le champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais»*. Por lo demás, si en el origen de las hostilidades se encuentra, a juicio del Legislativo, un acto de agresión culpable por parte de los ministros del rey, su autor habrá de ser perseguido penalmente. Y aun en el caso, en fin, de una guerra regularmente iniciada, queda el rey *obligado* a atenerse al requerimiento de la Asamblea para la negociación de la paz (cfr. tít. III, cap. III, art. 2.º).

La precaria posición del rey queda también patente en lo que se refiere al empleo de la fuerza armada en el interior, aspecto éste en el que se niega toda intervención de cualquier Cuerpo armado si no es previo «requerimiento conforme a la ley» por parte de las autoridades civiles y de acuerdo con las normas adoptadas exclusivamente por el poder legislativo (tít. IV, arts. 8.º y 10). En otro orden de ideas—en el plano organizativo—, la Asamblea Constituyente habilitó, al crear la Guardia Nacional, un instrumento más de garantía frente al

uso por el rey de sus poderes de mando sobre el Ejército (*cf.*, tit. IV). De este modo se contraponía al ejército permanente regio, expresión de la tradición absolutista, la alternativa de la «Nación en armas», integrada por la totalidad de los ciudadanos, con oficiales electos y sometidos sólo a las leyes emanadas de la Asamblea y a las órdenes de sus representantes.

Preocupada como estuvo por afirmar la preeminencia del Legislativo sobre el Ejecutivo, en lo que se refiere al control sobre las Fuerzas Armadas, la Asamblea Constituyente no se cuidó de entronizar funcionarios civiles cerca de las Fuerzas Armadas; se diría, incluso, que pesó aquí la preocupación por aplicar con todo rigor la separación de poderes que caracteriza a la Constitución de 1791, de manera que tanto la Constituyente como la Asamblea Legislativa que la sucedió se consideraron investidas del solo poder legislativo. Sin embargo, la caída de la monarquía y la confirmación del poder total de la Asamblea removieron cualquier obstáculo en lo que a la admisibilidad de comisarios civiles cerca de las Fuerzas Armadas se refiere. Estos comisarios, miembros del Legislativo, habían sido ya experimentados esporádicamente y para tareas diversas durante la Constituyente, pero sólo con el Decreto de 11 de agosto de 1792 —por el que se crearon los «*Commissaires de l'Assemblée nationale aux Armées*»— adquirieron el carácter de institución oficial del Estado. Se dotó a los comisarios de poderes de control, supervisión y mando superiores a los que habían ostentado los intendentes regios y, en particular, se les reconoció la facultad de suspender, arrestar y sustituir tanto a los generales como a cualesquiera otros funcionarios, civiles o militares, de los ejércitos, con la obligación de informar a la Asamblea nacional. Bien puede citarse este Decreto como un hito para la identificación del inicio de la concentración de todas las facultades de dirección de la defensa en la Asamblea. La tensión entre poderes del Legislativo y del Ejecutivo en esta materia reflejaba en realidad una antítesis más profunda entre los dos órganos constitucionales y en torno a la cuestión de la supremacía de uno u otro; esta antítesis, propia a una situación de tránsito entre ordenamientos, se mostraba todavía, por más que con un alcance meramente formal, en el texto de 1791: pese a la distribución de competencias hecha en mérito al principio de la separación de poderes, el «legislativo» asumía las facultades más relevantes en lo que afecta a orientación de la defensa, absorbiendo atribuciones típicas del Gobierno. De aquí se pasaría, pues, a la eliminación de todo rastro de dualismo en la organización del Gobierno, llegando

hasta la declaración formal de la concentración en la Asamblea de todas las funciones de legislación y gobierno (Decreto de 21-22 de septiembre de 1792).

b) *La Constitución de 24 de junio de 1793*

El Decreto de agosto de 1792 había supuesto, pues, la concentración de la función de dirección en su conjunto—y también, por tanto, en materia de defensa—en un Legislativo que era, asimismo, de hecho, quien detentaba los poderes de gobierno. Es éste el período de la Convención (nueva Asamblea Constituyente), que llevará a la ratificación formal de la preeminencia de la Asamblea y a un tipo de gobierno en cuyo desenvolvimiento, sin embargo, el Comité ejecutivo de la Cámara devendrá su órgano directivo primero y, en definitiva, el órgano exclusivo de gobierno poco después, al no poder ser aplicada la Constitución de 24 de junio de 1793 y al sustraerse a la Asamblea sus poderes de gobierno por los imperativos de la situación constitucional de hecho. Con todo, sí existió un período en el que la Asamblea legislativa prevista por la Constitución de 1791—y la misma Convención, después—incorporaron, brevemente, la totalidad de los poderes del Estado; en el caso de la primera de ambas Cámaras, ello se debió a la absorción de poderes que formalmente correspondían al Ejecutivo, y en lo que se refiere a la Convención, se dió inicialmente—decaída toda atribución regia y suprimida la monarquía—una concentración de hecho que quedaría póstumamente ratificada por la inaplicada Constitución de 1793.

El Gobierno de Asamblea asumió como fin propio el del control inmediato de las operaciones militares a través del reforzamiento de la posición de los comisarios y de su empleo constante. Se afirmó así la mera competencia de los militares en cuanto a la ejecución técnica de las operaciones, considerándose la dirección del poder militar como atributo «inalienable del poder legislativo». Y en esta misma línea correspondió a la Constitución de 1793 el formalizar las teorías sobre la concentración de todo poder en la Asamblea: se atribuyeron al cuerpo legislativo las potestades en punto a defensa del territorio, seguridad, asignación y remoción de mandos, fijación del contingente militar, autorización para el tránsito de fuerzas extranjeras por el territorio nacional, ratificación de tratados (art. 55) y declaración de guerra (art. 54). Se confió la conducción de la guerra al Consejo ejecutivo (art. 113), si bien éste quedaba subordinado a la Asamblea en

cuanto que *ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif* (art. 65). Otras disposiciones relativas a las fuerzas armadas ratificaban el principio de la nación en armas (arts. 107 y 109) o preveían que *il n'y a point de généralissime* (art. 100); esta última norma se integra coherentemente en el sistema constitucional de tipo asambleario, incompatible con la preconstitución de centros de poder político eventualmente contrastantes con la Asamblea, y cubre una función semejante a la que desempeñaba, en la Constitución de 1791, el principio de la obediencia de las fuerzas armadas (*La force publique est essentiellement obéissante*): garantizar la subordinación de la organización militar a la orientación política de los órganos constitucionales.

c) *El Comité de Salud Pública* (del 6 de abril de 1793 al 5 de abril de 1794)

El gobierno de la asamblea quedó cancelado a partir del momento en que de entre los varios comités formados en el seno de la Convención, el de Salud Pública terminó por asumir la totalidad de los poderes de aquélla, pese a que su función formal no era sino la de supervisar la acción del Comité ejecutivo por cuenta de la Convención misma. De este modo, llegó a corresponder al Comité de Salud Pública la adopción de todas las medidas de defensa tanto en el plano interno como en el internacional, permaneciendo idéntica la situación cuando de la dictadura del Comité se pasó a la de uno de sus miembros —Robespierre— y hasta el 27 de julio de 1794.

Al margen ahora otras circunstancias históricas, debe subrayarse que en este período el control de los órganos de dirección política sobre las Fuerzas Armadas radicalizó las tendencias que ya se habían manifestado bajo la Convención. Así, siendo principio básico de la política de la Convención y del Comité el adoctrinamiento de la población en la ideología revolucionaria, las Fuerzas Armadas habrían de devenir instrumento esencial del poder constitucional, siendo del Comité la afirmación de que «... *le pouvoir militaire est celui qui doit être le plus astreint; c'est le levier passif que meut la volonté nationale*». Función instrumental respecto de la implantación ideológica del régimen que afecta incluso a las atribuciones estrictamente bélicas de tipo técnico (concentrados como estaban en el Comité los poderes de dirección en sentido estricto): así hay que comprender la función de los comisarios incorporados a los ejércitos —velar por la adecuación

de la acción militar a las orientaciones de los órganos constitucionales—, cuyos extensos poderes evidencian el grado de condicionamiento a que podía llegar a someter el poder político al militar (ley de 30 de abril de 1793).

d) *Del 9 Thermidor al Directorio*

El período que subsigue al 27 de julio de 1794 (9 Thermidor) quedó caracterizado por el crecimiento rápido y desequilibrado del poder de la autoridad militar, la que deviene árbitro de la suerte del Estado asumiendo poderes de gobierno tras de haber sido objeto del rígido control de la Convención y de sus comisarios. Así, será a través del recurso a los generales para resolver las situaciones de crisis como los militares llegarán a convertirse de instrumento de la acción de gobierno en titulares de la misma.

5. LA SUPREMACÍA DEL PODER CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES FRANCESAS DE 1830 Y 1848. SU INFLUENCIA SOBRE OTRAS CONSTITUCIONES EUROPEAS DE TIPO PARLAMENTARIO

Terminada la fase autoritaria tras del paréntesis bonapartista fueron recuperados los principios que habían venido afirmándose en las Constituciones revolucionarias. La Constitución monárquica de 1830 preveía (art. 13) el mando regio de las Fuerzas Armadas, debiendo enmarcarse su ejercicio en el contexto de un Gobierno ya responsable ante la Cámara electiva. Por su parte, la Constitución republicana de 1848 recogería por vez primera una previsión que se constituiría en clave de bóveda del entero sistema de reparto de competencias de mando militar en los Estados de régimen parlamentario al disponer que el Presidente de la República «... *dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne*» (art. 50). Aunque la distinción entre poder de disposición y poder de mando resulta problemática, como en breve se señalará, es evidente que está en esta primera formulación de la Constitución de 1848 el principio básico —costumbre constitucional hoy en la mayor parte de los ordenamientos parlamentarios—, según el cual el jefe del Estado no puede ostentar el mando directo —en un sentido técnico— de las Fuerzas Armadas.

La regulación de la Constitución de 1848 parecía, sin embargo, destinada a contar con una breve vigencia. Las transformaciones cons-

titucionales que la siguieron supusieron un cambio en las atribuciones de mando militar del presidente de la República, ya sin las limitaciones anteriores, de suerte que el artículo 6.º de la Constitución de Luis Napoleón, en 1852, preveía que éste *commande les forces de terre et de mer*. Si bien en esta última disposición se recogía fielmente el contenido del artículo 13 de la Constitución de Luis Felipe de 1830, la diferencia entre ambos sistemas radica en que en el régimen de 1852 quedaba implícito el mando directo del presidente —lo que efectivamente ocurrió— y con ello la plena abrogación de la interdicción que incorporaba la Carta de 1848. En este punto la Constitución monárquica de 1830 se hallaba más próxima al sistema de 1848 de lo que a primera podría parecer y ello en virtud del principio —presente en ambos textos constitucionales— de la responsabilidad ministerial ante la Asamblea, si bien debe reconocerse que en el sistema de la Carta de 1830 el jefe del Estado podía llegar a ejercer, en virtud de la prerrogativa regia, el mando directo, al menos en el terreno de los principios. En realidad, si las citadas disposiciones de la Constitución de 1830 pueden llegar a parangonarse con las también aludidas del texto de 1848 ello es debido a la profunda incidencia en el primer caso del sistema parlamentario, condicionamiento que se hace presente en buena parte de los regímenes europeos de la época, monárquicos o republicanos. Así, es conocido que la Constitución francesa de 1830 sirvió de modelo para la belga de 1831 y que este último texto fue, a su vez, el esquema del que partieron, más o menos directamente, la mayor parte de las Constituciones monárquicas del liberalismo decimonónico. De la Constitución de Luis Felipe pasó a la belga la disposición relativa al mando regio sobre las Fuerzas Armadas (art. 68 de la Constitución de 1831) y de ésta la tomaron el Estatuto de Cerdeña de 1848 (art. 5.º) y las Constituciones balcánicas (cfr. art. 32 de la Constitución griega de 1864, art. 11 de la búlgara de 1879, art. 93 de la rumana de 1866 y los arts. 46 y 52 de la Constitución servia de 1888), influyendo también en otras Constituciones, como la holandesa de 1887 (art. 61) y la española de 1876 (art. 52).

Sí debe de observarse que las disposiciones que preveían en las Constituciones monárquicas citadas el mando regio de las Fuerzas Armadas se consideraron atemperadas, en general, por una norma no escrita —consuetudinaria o convencional— análoga a la que figuraba en la Constitución francesa de 1848 y por la que se descartaba el mando directo del rey. Con mayor razón, obviamente, debe considerarse vigente tal limitación en los ordenamientos republicanos que se

consolidan a principios de siglo y en todos los cuales figura también esta atribución del mando supremo militar al jefe del Estado. De este modo, la mayor relevancia que va adquiriendo el Gobierno en sentido estricto a través de sus relaciones con el Parlamento, así como la asunción por este último órgano de competencias de dirección y orientación en la materia, llevaron un poco en todas partes a un vaciamiento de la prerrogativa regia de mando efectivo, al tiempo que se iba consolidando la práctica de atribuir esta última función a un comandante militar designado *ad hoc* por el Gobierno con el acuerdo, explícito o implícito, del Parlamento. Simultáneamente se iba también afirmando la atribución a un ministro responsable de todo el conjunto de competencias administrativas referidas a las Fuerzas Armadas.

Desde luego que las breves consideraciones anteriores en orden a la atribución del mando militar efectivo han de entenderse como genéricas y tendenciales: el deslinde entre atribuciones de mando militar en sentido técnico y el resto de facultades del jefe del Estado se ha producido con ritmos diversos en los diferentes ordenamientos, consumándose en unos durante el pasado siglo, en otros en el actual y en otros, en fin, recientemente, como en el ordenamiento belga, en el que sólo tras de la segunda guerra mundial aquella distinción se perfiló claramente. En todo caso, la importancia de las previsiones relativas a la «disposición» y al «mando personal» en la Constitución republicana de 1848 consiste precisamente en esto: en haber introducido en los ordenamientos parlamentarios continentales, ya fuesen monárquicos o republicanos, la interdicción, hoy consolidada, del mando técnico militar por parte del jefe del Estado. Quedaba con todo abierta la compleja cuestión de la atribución al jefe del Estado de funciones de dirección y orientación en materia de defensa, facultades no incompatibles en sí mismas con la señalada prohibición del mando militar directo en sentido propio.

6. LAS LEYES CONSTITUCIONALES FRANCESAS DE 1875 Y SU INFLUJO SOBRE LAS CONSTITUCIONES EUROPEAS DE TIPO PARLAMENTARIO CON PREVALENCIA DE LA ASAMBLEA

Tras del paréntesis del segundo imperio, la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875 sobre la organización de los poderes públicos restableció la disposición en virtud de la cual el presidente de la República «dispone» de la fuerza armada (art. 3.º). Desapareció, sin em-

bargo, la norma que prohibía el mando personal, criterio que, aunque se siguió considerando vigente, fue orillado durante los debates en atención a la personalidad del presidente, mariscal Mac-Mahon.

Sin embargo, la noción de «mando personal» quedaba sólo referida al que se ejerciese sobre unidades armadas en tiempo de guerra, sin afectar, en consecuencia, a actos que fuesen expresión de un poder general de orientación política. El mando personal, en realidad, presuponia esta misma competencia de dirección política —de posible imputación al jefe del Estado y a los ministros— como un momento lógicamente anterior al de las directivas técnicas confiadas al comandante militar. La cuestión más compleja, por tanto, era la de la identificación de este «poder de disposición» sobre las Fuerzas Armadas, facultad que se había construido al servicio de la subordinación del «poder militar» —entendido como organización— al poder político «civil» representado por el Gobierno. La categorización inicial de tal poder ha de buscarse por ello en la historia constitucional francesa y, dentro de la misma, en los esfuerzos recurrentes por lograr una neta separación entre poder civil y militar, la subordinación del segundo al primero y la garantía, en fin, de la no injerencia militar en los procesos de adopción de la decisión política estatal. Así, el poder de «disposición» se verificaba en un aspecto específico dentro de lo que suelen llamarse relaciones entre poder civil y militar: el de la subordinación del aparato militar a la voluntad del Gobierno.

Tal construcción presupone implícitamente la plena titularidad gubernamental (del presidente de la República y de los ministros en el ordenamiento que se tiene ahora en cuenta) de las competencias de orientación general de la defensa. Y será la doctrina constitucionalista la que, partiendo de este poder de «disposición», llegue a identificar más genéricamente una facultad de dirección en el presidente y en su Gobierno en virtud de la condición de *chef des armées* que se reconoce al primero. En cualquiera de sus posibles denominaciones (poder de mando, de dirección, etc.), estas facultades suponían, en definitiva, lo que llamaríamos hoy potestad general para la orientación política de la defensa en tanto que actividad tendente al señalamiento de objetivos a los mandos militares y en la que, por lo demás, una real autonomía gubernamental quedaba impedida —a salvo situaciones de emergencia— por el mismo papel determinante jugado por la Asamblea como órgano de control político.

El ordenamiento republicano francés fue, más que el británico, la pauta que siguieron las Constituciones de las Repúblicas europeas

centro-orientales en su emergencia tras de la primera guerra mundial, textos todos en los que, como se sabe, la prevalencia del legislativo sobre el ejecutivo se intentó combinar con la garantía de la estabilidad de este último a través de procesos de racionalización. En esta perspectiva debe situarse el problema de la atribución del mando militar, teniendo siempre presente que las competencias gubernamentales quedaron condicionadas de diverso modo por los amplios poderes reconocidos a las asambleas en orden a la orientación de la defensa y de las relaciones internacionales, facultades parlamentarias que, al menos inicialmente, fueron realmente ejercidas. Es precisamente este dato del potencial predominio de la asamblea sobre el ejecutivo —y no la formal atribución a los jefes de Estado del mando supremo, al igual que en textos anteriores— el rasgo característico de la constitución material de los nuevos ordenamientos.

El presidente de la República es el «jefe supremo de las Fuerzas Armadas», según la Constitución checa de 1920 (art. 64, núm. 10). Por su parte, la Constitución polaca de 1921, en la que se organizaba un sistema parlamentario con neto predominio de la Asamblea, encerraba una regulación más completa. En su artículo 46, y adoptando manifiestamente el modelo francés, señalaba que «el presidente de la República es también el jefe supremo de las Fuerzas Armadas del Estado», a las que, sin embargo, no podrá dirigir personalmente en tiempo de guerra; el mismo artículo preveía el nombramiento de un comandante en jefe por el jefe del Estado y a propuesta de los ministros competentes para el caso de guerra, así como la responsabilidad ministerial por la gestión de aquél (art. 46, 2.º, c)). De este modo, a través de estas normas, quedaba claramente perfilada la contraposición entre mando militar en sentido técnico y orientación de la defensa por parte del jefe del Estado.

En la Constitución finesa de 1919, y pese al predominio de la asamblea en la función de orientación política, no dejó de asignarse un relevante papel al presidente de la República, titular, con el Consejo de Ministros, del poder ejecutivo. El presidente es «el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Finlandia» (art. 30, primera parte), pero «en tiempo de guerra puede transferir dicho mando a otros» (segunda parte), es decir, al jefe del Ejército como órgano que le queda directamente subordinado. Debe señalarse que en esta última hipótesis el mando que se transfiere es sólo el militar, permaneciendo siempre como competencia del presidente la función de orientación y dirección; del mismo modo, es necesario destacar que, en el marco

de la Constitución el presidente puede ser, al tiempo, comandante efectivo de las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra, estratega y estadista. Sin embargo, los actos adoptados en tanto que comandante militar habrán de ser refrendados, asumiendo un ministro la responsabilidad frente al Parlamento (art. 34, 4.º y 5.º, c)], en tanto que los actos presidenciales de dirección, distintos de los dictados en el ejercicio del mando militar en sentido técnico, habrán de ser en unos casos comunicados a la Cámara de Representantes (como la decisión de poner las tropas en pie de guerra, según el artículo 76) y en otros sometidos al acuerdo mismo de la Cámara (declaración de guerra, acuerdo de paz y tratados internacionales, en virtud del artículo 33).

La Constitución de Estonia (1920) articuló un ordenamiento basado sobre un Parlamento unicameral (Asamblea Nacional) que detentaba en exclusiva el poder legislativo (art. 35), atribuyendo el ejecutivo a un Gobierno que, formado por el Decano del Estado y por los ministros (arts. 57 y 58), aparecía intensamente condicionado por la Asamblea. La previsión para caso de guerra o de movilización consistía, de acuerdo con el artículo 80, en que «el mando de las tropas de defensa de la República se transferirá por el Gobierno a un comandante en jefe por él nombrado». Se trata obviamente de una norma referida al mando militar en sentido técnico, correspondiendo al Gobierno con el concurso —cuando no con la prevalencia— de la Asamblea las potestades de orientación en este punto, según resulta del artículo 82 (competencia de la cámara para acordar la movilización, salvo caso de agresión, supuesto en que el Gobierno no necesitará aguardar la decisión de aquélla), del artículo 60, número 4 (declaración de guerra con el acuerdo de la Asamblea) y número 5 (declaración del estado de sitio con ratificación por la Asamblea), así como del artículo 60, 1.º, c) (conferimiento al Gobierno de las competencias en orden a la seguridad del Estado). La prevalencia de la Asamblea en materia de defensa no quedó menoscabada por las modificaciones introducidas por la Ley de Reforma Constitucional de 1929, en la que se precisaron las atribuciones del Decano, que quedó asimilado a un jefe del Estado en las relaciones internacionales y a un jefe de Gobierno, por lo que se refiere a las relaciones con los ministros, permaneciendo tanto el decano como los ministros políticamente responsables ante la Asamblea.

La Constitución de Letonia (1922) designaba al presidente de la República como «jefe supremo de las Fuerzas Armadas», atribuyéndole la facultad de nombrar un comandante en jefe para caso de

guerra (art. 42). El conferimiento del mando a un militar en estas circunstancias para nada comprometía las facultades de dirección del jefe del Estado, quien, por lo demás, aparecía estrechamente condicionado por la Dieta en tanto que órgano legislativo que detentaba también parte sustancial de los poderes de orientación política. Así, para la declaración de guerra el presidente necesitaba la aprobación de la Dieta (art. 43), órgano que debía, además, ser convocado para decidir sobre las hostilidades cuando el jefe del Estado adoptase las medidas militares indispensables en el caso de agresión (art. 44). Correspondía asimismo al presidente la ejecución de las decisiones de la Dieta en orden a la ratificación de los tratados internacionales (art. 41).

La Constitución lituana de 1922 —adoptada tras de tres textos anteriores provisionales— basculaba sobre el principio del predominio absoluto del legislativo. Órgano omnipotente, a la Asamblea quedaban subordinados (arts. 22 y ss.) tanto el presidente de la República, elegido y revocable por ella (arts. 41 y 44), como el Consejo de Ministros, que, presidido por el jefe del Estado (art. 40), era ampliamente responsable ante la Cámara (art. 59). Y en el marco de este esquema han de entenderse las disposiciones referidas al mando militar y a la defensa. Se señala que «el presidente de la República es el jefe supremo de todas las Fuerzas Armadas de la República» (art. 53, 1, c)), si bien, dada su irresponsabilidad (art. 55), se prevé expresamente el que o bien un ministro o bien el Consejo asumirán la responsabilidad ante la Asamblea «por la organización y el mando de las Fuerzas Armadas» (art. 53, 2, c)). Y en este contexto las atribuciones como «jefe supremo» del presidente poseían un significado básicamente formal en tanto que función de orientación política presidencial, correspondiendo la dirección de la defensa al Gabinete como encargado de «la conducción de la política interior y exterior, de la defensa del territorio de la República y de su orden interno» (art. 61). En todo caso, esta última función de dirección quedaba subordinada a la propia de la Asamblea, órgano competente en exclusiva para la iniciación y término de la guerra, a salvo caso de agresión (art. 31), para la ratificación de las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno (artículo 32) y para la adopción de las leyes de organización de las Fuerzas Armadas (art. 76).

El ejemplo más claro de esta preponderancia del legislativo sobre el ejecutivo lo ofrece la Constitución federal austriaca de 1920, en la que se asignaba a la Cámara electa sobre base nacional (*Nationalrat*)

la «disposición» (*Verfügung*) —directa, incluso— sobre las Fuerzas Armadas, reconociendo tal facultad al Gobierno federal y al ministro competente —nunca al jefe del Estado— sólo para el caso de que la Cámara no la ejerciese (art. 80). Por lo demás, estas atribuciones residuales con que cuenta el Gobierno no deben hacer olvidar que en el sistema de la Constitución de 1920 éste era emanación de la Asamblea, debiendo entenderse sus poderes de disposición sobre la fuerza armada, al igual que los que ostentaba el Consejo Nacional, como facultades de orientación política de la defensa.

Por el contrario, la Constitución alemana de 1919 parecía concentrar los poderes de mando militar en el presidente y en el Gobierno del Reich. El artículo 47 disponía que «el presidente del Reich ostenta el alto mando de las Fuerzas Armadas del Estado», concepto el de «alto mando» (*Oberbefehl*) ya conocido en el ordenamiento anterior, aunque sensiblemente modificado en aspectos sustanciales. En efecto, al requerir el artículo 50 refrendo gubernamental para los actos presidenciales —también para los referidos a las Fuerzas Armadas— se introducía una novedad de importancia, toda vez que entre estos últimos actos figuraban tanto los que, en el ordenamiento anterior, eran considerados como expresión del poder de mando propio del emperador, actos políticos sustraídos al refrendo, como los actos estrictamente administrativos. Otra innovación de trascendencia supuso la interdicción del ejercicio directo del mando militar por parte de cualquier órgano del Gobierno y también por el jefe del Estado: el mando en sentido técnico se confiaba a autoridades militares, posibilitándose así la distinción entre atribuciones de dirección y competencias de carácter técnico y permitiéndose la localización de las primeras en el alto mando presidencial. Por lo que se refiere a la función de orientación política general de la defensa, el Parlamento se había visto reconocer —además de sus competencias de control sobre la acción del presidente y del Gobierno— facultades en orden a la declaración de la guerra y a la conclusión de la paz (art. 45), así como en lo relativo a la organización militar (art. 79). Contaba también el Parlamento con la facultad de requerir la revocación de las medidas presidenciales de emergencia en suspensión de las garantías constitucionales, las que implicasen el empleo de las Fuerzas Armadas, así como las medidas presidenciales de intervención en un Estado federado que hubiese incumplido sus obligaciones y que supusiesen también el uso de la fuerza armada (art. 48, 1.º, 2.º y 3.º, c)].

La Constitución republicana española de 1931 se situó, como es sabido, en la línea de las Constituciones europeas de la inmediata posguerra. Las facultades de orientación política se residenciaron esencialmente en la Asamblea electiva, en el presidente de la República y en el Gobierno, con primacía del primero de estos órganos en tanto que representante directo de la voluntad popular. Sin embargo —y a diferencia de la casi general previsión constitucional al respecto en los textos contemporáneos— no figuraba en la Constitución una explícita atribución al presidente de la República del mando sobre las Fuerzas Armadas, aunque sí se le reconocieron funciones en materia de defensa para una hipótesis particular, ya que correspondía al presidente «ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la nación» (art. 76, *d*), si bien con la obligación de dar cuenta inmediata al Parlamento. Competencia del presidente era también, en fin, la de declarar la guerra, aunque sólo tras de la previa autorización parlamentaria por medio de ley (arts. 76 y 77) y en coherencia con la preferente atribución a la cámara de la dirección y orientación en materia de defensa. .

7. CONCLUSIONES

El análisis anterior, partiendo del estudio de las Constituciones británica y de la Francia revolucionaria, ha examinado el influjo de las mismas sobre las Constituciones liberales europeas hasta la emergencia de los Estados autoritarios en el período de entreguerras. Por razones de espacio no ha sido posible considerar ni las Constituciones de tipo presidencial o de preeminencia presidencial iberoamericanas ni tampoco ciertas Constituciones liberales que experimentaron un desenvolvimiento autocrático, como la prusiana. Deliberadamente se ha circunscrito el área de análisis a los sistemas de tipo parlamentario, los más influyentes, según creemos, sobre una diversidad de ordenamientos europeos y extraeuropeos.

Por lo demás, del recorrido anterior pueden extraerse algunas sucintas consideraciones. En primer lugar y con carácter general la de que la afirmación constitucional de la preeminencia civil sobre la institución militar no proviene de un principio lógico absoluto, sino, simplemente, de la opción política a favor de la preeminencia misma de la sociedad civil (pueblo o nación) como titular de la soberanía. Consecuencia de ello es que la organización militar viene considerada

como tecnoestructura administrativa especializada en el ejercicio de la violencia bélica, pero carente de poderes de decisión política. Una segunda consideración es la de que este principio de la preeminencia civil se integra en todo el proceso de racionalización de las estructuras estatales que singulariza al constitucionalismo europeo del siglo XVIII: sólo los órganos civiles son órganos políticos y entre ellos se distribuyen las funciones de orientación, normación, inspección y control político (poderes legislativo y ejecutivo); por el contrario, los órganos militares son instancias técnico-administrativas dotadas de funciones de información, consulta y ejecución.

La preeminencia del poder civil en tanto que poder político (como único poder político, mejor) fue articulándose en numerosas disposiciones constitucionales específicas en los textos revolucionarios franceses. La evolución posterior hizo desaparecer a muchas de estas disposiciones de los textos posteriores, quedando las mismas como normas de tipo consuetudinario. Hay, sin embargo, una norma que sí se ha difundido universalmente en los sistemas de tipo parlamentario: la que confía el mando supremo de las fuerzas armadas al jefe del Estado, aunque vetándole su ejercicio efectivo en virtud de costumbre constitucional. Tal norma, según hemos señalado, perseguía casi exclusivamente el objetivo de afirmar la supremacía del poder civil sobre la organización militar, considerándose, con carácter general, al jefe del Estado —monárquico o republicano— un órgano *super partes*. Y es importante también el señalar que, al escindirse netamente en el constitucionalismo liberal el papel de los órganos de orientación y dirección del desempeñado por los órganos ejecutivos, no sólo los militares no podrán ya adoptar decisiones políticas, sino que tampoco los órganos constitucionales podrán invadir el área del mando técnico-militar en sentido estricto.

Del principio de la supremacía del poder civil derivan, en fin, algunos importantes corolarios, universalmente aceptados hoy por las Constituciones europeas del Estado posliberal. En primer lugar, la fijación de los principios de la «constitución» militar en la norma fundamental del Estado (lo que supone inexistencia de autonormación en la institución militar, sometimiento de sus miembros a una regulación heterónoma y plasmación de estos principios en la predeterminación constitucional o legal de las reglas básicas de organización y funcionamiento en este campo). En segundo lugar, carácter apolítico de las fuerzas armadas (que no pueden ser portadoras, en cuanto cuerpo organizado, de orientaciones políticas propias) y, en ocasiones,

limitaciones a la actividad política de sus miembros. Por último, el principio de que las fuerzas armadas no podrán tener intervención alguna directa o espontánea y sí sólo a requerimiento de los órganos constitucionales, tanto en el interior como en el exterior.

Las consideraciones anteriores ponen así de manifiesto —y de modo irrefutable— el papel decisivo que han tenido las Constituciones liberales históricas en la fijación de algunos de los principios que son todavía hoy esenciales en los ordenamientos contemporáneos.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Cualquier reseña en este punto no puede dejar de mencionar ciertos estudios clásicos —sociológicos y politológicos, sobre todo— acerca del papel de los militares y, entre ellos, VACTS, A.: *A History of Militarism* (1937), reimpresión, Nueva York, 1967; HUNTINGTON, S. P.: *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass., 1964; Idem, «Civil-Military Relations», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. II, Nueva York, 1968, pp. 487 y ss.; JANOWITZ, M.: *The Professional Soldier*, Glencoe, 1960; FINER, S. E.: *The Man on the Horseback*, Londres, 1962; LUCKAM, A. R.: «A Comparative Typology of Civil-Military Relations», en *Government and Opposition*, 1971, páginas 5 y ss.

A las obras anteriores deben añadirse, con especial referencia a los países iberoamericanos y del llamado Tercer Mundo, las siguientes: DAALDER, H.: *The Role of the Military in the Emergent Countries*, The Hague, 1962; JANOWITZ, M., y VAN DOORN, J. (editores): *On Military Intervention*, Rotterdam, 1971; PASQUINO, G.: *Militari e politica in America Latina*, Bolonia, 1974; Idem, voz «Militarismo» en *Dizionario di Politica*, Turín, 1976, pp. 574 y ss.; JACKMAN, R. W.: «Politicians in Uniform: Military Governments and Social Changes in the Third World», en *American Political Science Review*, 1976, pp. 1078 y ss.; JANOWITZ, M.: *Military Institutions and Coercition in Developing Nations*, Chicago, 1977; NORDLINGER, E.: *Soldiers in Politics, Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs, 1977; FINER, S. E.: «Militari e politica nel Terzo Mondo (1958-1980)», en *Rivista italiana di Scienza politica*, 1980, 1, pp. 6 y ss.

Acerca del desarrollo del control civil sobre el Ejército en Inglaterra, cfr. MARCHAM, F. G.: *A Constitutional History of Modern England, 1485 to the Present*, Nueva York, 1960, pp. 100 y ss.; GREAVES, H. R. G.: *The British Constitution*, 3.ª ed., Londres, 1951, pp. 189 y ss.; KEIR, D. L.: *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1951*, 5.ª ed., Londres, 1953, pp. 386 y ss.; HOOD PHILLIPS, O., y JACKSON, P.: *Constitutional and Administrative Law*, 6.ª ed., Londres, 1978, pp. 347 y siguientes.

En cuanto al régimen jurídico del Ejército en las Constituciones francesas, cfr. HAURIOU, M.: *Précis de droit constitutionnel*, 2.ª ed., París, 1929, pp. 111 y ss.; CHÉVRIER, G.: *Les rapports du pouvoir civile et du pouvoir militaire de la chute de l'empire romain à la fin du 1.º Empire*, en la obra colectiva *La défense nationale*, París, 1958, pp. 43 y ss.; DE SOTO, J.: «Pouvoir civil et pouvoir militaire»,

en *Encyclopédie Française*, vol. X, 1935, pp. 10182 y ss.; HIRT, H.: «Du droit de la force publique», en *Revue du droit public et de la science politique*, 1954, pp. 987 y siguientes; DE LAUBADÈRE, A.: *Traité élémentaire de droit administratif*, vol. III, tercera edición, París, 1978, pp. 97 y ss.

Sobre la adecuación del ordenamiento militar a la constitución, así como sobre la preeminencia de los órganos civiles en diversos ordenamientos del Estado liberal o por éste influidos, cfr. HUZAR, E.: *The Purse and the Sword: Control of the Army by Congress through Military Appropriations*, Ithaca, 1950; WELCH, C. (editor): *Civilian Control of the Military*, Albany, 1976; PREDIERI, A.: *La difesa e le forze armate* en Calamandrei y Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Florencia, pp. 473 y ss.; MOTZO G., voz «Comando Forze Armate», en *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milán, 1960, pp. 707 y ss.; BACHELET, V.: *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milán, 1962; DE VERGOTTINI, G.: *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milán, 1971, pp. 120 y ss.; PASQUINO, G. F.: «Elementi per un controllo politico sulle Forze Armate», en *Il Mulino* núm. 242, 1975, pp. 842 y ss. Varios autores: «Forze Armate e democrazia», en *Città e Regione*, 2, 1976, pp. 9 y ss.; ARENA, G.: «Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per l'informazione e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti», en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, pp. 485 y ss.; PINTO, F.: *Forze armate e costituzione*, Venecia, 1979; TRILLO-FIGUEROA, F.: «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española», en *Revista de Estudios Políticos*, 12, 1979, pp. 105 y ss.

En cuanto al alto mando del jefe del Estado puede verse, para los sistemas de tipo presidencial, CORWIN, E. S.: *The President. Office and Powers, 1787-1957*, 4.ª ed., Nueva York, 1957, pp. 229 y ss.; SMITH, L.: *American Democracy and Military Power. A Study of Civil Control of the Military Power in the United States*, Chicago, 1951, pp. 37 y ss.; ROSSITER, C.: *The American Presidency*, 2.ª ed., Nueva York, 1964, pp. 20 y ss.; TAYLOR REVELEY, W.: «Presidential War-Making: Constitutional Prerogative or Usurpation?», en *Virginia Law Review*, 1969, pp. 1251 y ss.; MONAGHAN, H. P.: «Presidential War-Making», en *Boston Law Review*, 1970, pp. 31 y ss.; HAMON, F.: «La loi du 7 novembre 1973 sur les pouvoirs de guerre du Président des États-Unis et du Congrès», en *Mélanges G. Burdeau*, París, 1977, pp. 539 y ss.

El mando supremo del Jefe del Estado en los ordenamientos de tipo parlamentario está estudiado en BUSCH, E.: *Der Oberbefehl. Seine Rechtliche Struktur in Preussen und Deutschland seit 1848*, Boffard am Rhein, 1967; ERHARDT, M.: *Die Befehls und Kommandogewalt. Begriff, Rechtsnatur und Standort in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1969; PIERANDREI, F.: *La «prerogativa» regia di comando delle forze armate e il suo esercizio*, Roma, 1942; CERETI, C.: «Il Presidente della Repubblica quale comandante della forze armate», en *Studi Perassi*, I, Milán, 1957, pp. 361 y ss.; DE VERGOTTINI, G.: *Commento all'art. 87, IX, c. en Branca G. (editor), Commentario alla Costituzione*, arts. 83-87, Bologna, 1978, pp. 240 y ss.

