

LOS MENSAJES DEL REY. OPORTUNIDAD Y MODO DE REGULARLOS

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona*

TRC, nº 55, 2025, pp. 261-288
ISSN 1139-5583

SUMARIO

- I. Introducción. II. Conceptualización y práctica de los mensajes del rey.
- III. Oportunidad y modo de regular los mensajes del rey. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Los mensajes del rey no son mencionados en el Título II de la Constitución (CE) dedicado a la Corona, ni hay ninguna norma que los desarrolle. De un modo expreso no están regulados. Sin embargo, se producen constantemente, pues continuamente el rey lleva a cabo sus funciones y en el marco de estas se ve en la necesidad de comunicarse, para lo cual se sirve de sus mensajes. Basta dirigirse a la web de la Casa del Rey (2024a) y revisar la agenda del jefe del Estado para comprobar que los mensajes del rey se producen prácticamente todos los días. La mayor parte de las veces tienen lugar en actos oficiales con una finalidad eminentemente protocolaria, aunque los mensajes del rey también pueden producirse en contextos de emergencia nacional en los que las palabras del jefe del Estado pueden tener consecuencias tanto políticas como incluso jurídicas de primer orden.

Si bien la Corona, con su titular el rey, es un órgano constitucional cuyas funciones son esencialmente simbólicas y cuyos actos son debidos¹, es innegable que en la historia reciente de España las palabras del rey contenidas en sus

¹ Pues, como indica Oliver Araujo: «sólo una Monarquía desprovista de cualquier poder efectivo, que por tanto siempre exterioriza sus funciones con actos debidos, resulta compatible con un Estado democrático de Derecho» (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 25).

mensajes han tenido en ocasiones relevancia tanto política como social, pudiendo llegar en momentos excepcionales a ser determinantes para el devenir de la vida del país. Por ello, llama poderosamente la atención que no estén regulados, que no se disponga de ninguna norma que los conceptualice, que enumere los diferentes tipos de mensajes que existen, que aclare quién decide su contenido (si la Corona, si el Gobierno) y que concrete qué efectos tienen ordinariamente y qué efectos pueden llegar a tener en situaciones extraordinarias. En otros ámbitos, propios de las diferentes funciones que la Constitución reconoce al rey, existe normativa que siquiera tangencialmente desarrolla la breve, casi telegráfica, regulación realizada por el texto constitucional, pero no sucede así con los mensajes del rey, de los que no hay mención en la Constitución ni norma que se preocupe de ellos, pudiendo entenderse que se los considera una herramienta meramente instrumental e inevitable para que el rey ejerza sus funciones, pero carente de la entidad suficiente para merecer un desarrollo normativo propio².

Es por ello por lo que esta cuestión resulta de especial interés. El notable contraste entre la importancia de los mensajes del rey y su falta de regulación justifica detenerse a estudiar la materia con el objetivo de saber al menos someramente qué son estos mensajes, qué tipos de mensajes hay, quién decide su contenido, qué efectos pueden tener y quién se responsabiliza de esos efectos. En estas páginas se pretende abordar estos temas para a continuación plantear la oportunidad y conveniencia de la regulación de los mensajes del rey, proponiendo las diferentes opciones o modos para hacerlo (siendo probablemente las principales la reforma constitucional, una ley de la Corona y un Real Decreto), pero sin pretender entrar en el detalle de cuál habría de ser el contenido concreto de esta norma, cuestión que excede de los objetivos de este texto, que busca centrarse en el hecho de la falta de regulación de los mensajes y en el debate sobre la necesidad de regularlos.

II. CONCEPTUALIZACIÓN Y PRÁCTICA DE LOS MENSAJES DEL REY

1. Conceptualización de los mensajes del rey

Se suele considerar los mensajes públicos del rey como una manifestación de sus funciones de arbitraje y moderación³ contenidas en el art. 56.1 CE que, si

² No es habitual encontrar en las Constituciones europeas referencias a la regulación de los mensajes del rey, más allá de aquellos realizados en sede parlamentaria (ej. art 65 de la Constitución de los Países Bajos). Respecto de la regulación de la Corona en el Derecho comparado, quepa recomendar la consulta de las obras Rollnert Liern (2007) y Tajadura Tejada (2022).

³ «[El rey] aconseja, estimula y advierte, con mayor o menor intensidad, según la circunstancia, con mayor o menor énfasis, según sea la relación que le vincula con aquellos a quienes, en primer lugar, se dirija

bien no están expresamente citados ni regulados en el texto constitucional⁴ ni en ninguna otra norma, sí que pueden tenerse por amparados por el Título II de la Constitución dedicado a la Corona, al ser una vía para ejercer las funciones citadas y al ser la materialización de la potestad de exteriorización que todo órgano constitucional necesariamente ha de tener para el buen desarrollo de sus funciones (Satrústegui, 2000: 23). Esto es, el rey no podría realizar satisfactoriamente las funciones que la Constitución le encomienda como jefe del Estado si no dispusiese como herramienta necesaria para ello de su capacidad de manifestarse al exterior, si no gozase del derecho de expresión concretado en la capacidad de emitir mensajes⁵.

En este sentido, los mensajes del rey no serían en sí mismos una función real concreta, sino un mecanismo para ejercer y materializar diversas de las funciones constitucionales que se le encomiendan al rey. Mecanismo cuya efectividad descanaría en última instancia en la *uctoritas* de que dispone el rey, la cual despliega todo su potencial de influencia merced a sus mensajes, mediante los que puede ejercer una verdadera «pedagogía constitucional desapegada de toda adhesión intervencionista en la forma de gobierno», esto es, ejercer a través de sus mensajes un rol de *viva vox Constitutionis*, pero sin dar órdenes ni inmiscuirse en la acción de gobierno (Ruiz Ruiz, 2001: 524 y 531).

En todo caso, si no son mencionados en la Constitución ni regulados en una norma de desarrollo, cabe plantearse cuál es el sustento normativo, si es que existe, para que el rey realice sus mensajes, más allá de la necesidad material que tiene de servirse de ellos como herramienta para poder desempeñar sus funciones y más allá de considerarlos como una manifestación de otras funciones como las de arbitraje y moderación. Como respuesta a esta cuestión, Torres del Moral (2018: 56) afirma que los mensajes del rey pueden ser considerados una convención o costumbre constitucional propia del Derecho Constitucional español. Ciertamente, y mientras no sean regulados en una norma, entender los mensajes del rey como una costumbre jurídica (cuya existencia se remonta apenas cuatro o cinco décadas) parece en el presente la única opción viable para otorgarles un mínimo, aunque escaso, respaldo normativo.

el mensaje; esto es, en todo caso modera e incluso lo hace invocando su condición de moderador de las instituciones. Esta moderación supone la mediación por el propio buen juicio, y desde una posición de imparcialidad entre fuerzas y decisiones diversas y éste es uno de los sentidos del término arbitraje» (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1984: 320).

4 Los mensajes del rey sí se preveían «en el proyecto inicial de UCD y se incorporó al primer borrador de la Ponencia (art. 52.c). La oposición del resto de los ponentes e incluso de alguno de UCD (señor Pérez Llorca) hizo que este texto desapareciera y no figurase ya en el anteproyecto de 5 de enero de 1978. Replanteadó el tema en la posterior «reunión de Gredos» se acordó dejar a la práctica la solución del problema» (Tenorio y Gonzalo, 2001: 633).

5 El derecho de mensaje regio, lo llama Herrero (1984: 315), para quien sería el derecho de expresión solemne que tiene el jefe del Estado para manifestar su opinión política, atribuyéndole este autor al rey un importante margen de maniobra en la ejecución del mismo.

No existe un único tipo de mensajes del rey. Herrero (1984: 319) los divide en mensajes de cortesía y mensajes propiamente políticos. Tenorio y Gonzalo (2001: 633-634) distinguen, en función de su contexto, los discursos periódicos anuales (como los de Navidad), los discursos pronunciados ante las Cortes (como los de apertura de las sucesivas legislaturas) y los discursos pronunciados de modo esporádico con razón de diferentes motivos. Siguiendo a Gonzalo (2001: 89-90), es posible diferenciar entre tres distintas clases de mensajes: los mensajes (en sentido estricto), los discursos y las disertaciones o conferencias⁶.

Los mensajes propiamente dichos o en sentido estricto son los menos abundantes en número, pero los más importantes por su contenido y efectos, siendo para Gonzalo (2001: 89) su rasgo definitorio que poseen «un hondo significado constitucional de compromiso para la acción política del futuro». Siguiendo esta caracterización, serían mensajes en sentido estricto el dado por el rey el 22 de noviembre de 1975 en su proclamación, o el de la noche del 23 de febrero de 1981 durante el intento de golpe de Estado. Probablemente, aplicando el criterio de Gonzalo podría también incluirse aquí el mensaje del 3 de octubre de 2017 relativo al proceso independentista de Cataluña.

Por su parte, los discursos son mucho más habituales y numerosos y no poseen un significado político directo. Los mensajes de Navidad del rey serían discursos, aunque su nombre habitual sea el de mensajes, pues carecen de un contenido de verdadera trascendencia constitucional, aunque acostumbren a versar sobre cuestiones políticas y económicas de relevancia⁷. En tercer lugar, las disertaciones o conferencias suelen darse en foros universitarios o en los actos solemnes de las Reales Academias en los que interviene el rey. Para Gonzalo (2001: 90) el

6 En todo caso, y sea cual sea la tipología concreta del mensaje, se parte de la asunción de que los mensajes del rey que poseen relevancia constitucional son aquellos de carácter público, expresados hacia el exterior. «Públicos, manifiestamente públicos», en palabras de Gonzalo (2001: 88), pues, incluso «aunque se realicen determinados pronunciamientos a título de sujeto privado, éstos no dejan de tener una relevancia pública que no controla su autor» (Ruiz Ruiz, 2001: 526). Desde esta concepción eminentemente pública, no se consideraría estrictamente como mensajes a aquellos que el rey dirige al presidente del Gobierno, los ministros o terceras personas en sus despachos y recepciones a puerta cerrada.

7 El mensaje de Navidad que inició la tradición se produjo el 24 de diciembre de 1975, teniendo como finalidad los primeros mensajes de Navidad, en palabras de Martín Jiménez (2008: 31), «alimentar la imagen de Juan Carlos como un monarca cercano a los ciudadanos, sencillo, honesto y prudente; a la vez que hacían balance de lo que había supuesto el año que en breve acabaría y divulgaban una serie de principios de carácter democrático que la sociedad debía ir asumiendo». En años posteriores, para Medina López (2016: 51-52), los mensajes de Navidad incidirían en temas como el patriotismo constitucional, la pluralidad y la diversidad, la Constitución como eje vertebrador del edificio institucional, sobresaliendo «algunos sustantivos de gran calado simbólico e institucional: España, nación, patria, unidad, todos, convivencia o libertad». Para García Ramos (2016: 24) «los mensajes navideños dejan traslucir una impronta más bien conservadora, en la que prima lo políticamente correcto y la búsqueda del consenso, con el objeto, a la postre, de mantener la estructura organizativa del Estado y el orden establecido». En una línea similar, Gaspar e Ibeas (2015: 44) consideran que en sus mensajes de Navidad el rey «defiende un *statu quo* político en el que su supervivencia depende de la unidad del Estado y de la aceptación social», empujando a aquellos que lo escuchan y ven «a compartir una ideología legitimadora favorable para el locutor/representante de la institución».

rey no hace arengas o soflamas (típicamente dirigidas en tiempos pretéritos a las Fuerzas Armadas), ni peroratas o pláticas (más propias de épocas pasadas) en el presente marco constitucional.

Señala Ruiz Ruiz (2001: 525) que también habría que dividir los mensajes del rey en dos tipos según sean realizados en territorio nacional, en cuyo caso serían mensajes de la Corona, o en el extranjero, en cuyo caso serían más estrictamente mensajes de un jefe del Estado. No quiere decir esto que los mensajes en territorio nacional no lo sean del rey como jefe del Estado, pero presentan «otras connotaciones ligadas por ejemplo a la institución de la Corona como poder neutral y moderador», mientras que aquellos emitidos en el extranjero «influirán en el ámbito diplomático y de la política exterior».

Para Gonzalo (2001: 91-92) es posible observar en los mensajes del rey una estructura de contenidos general que se suele dar en la mayoría de ellos y por la que el mensaje partiría de una valoración de la situación y continuaría con una exposición de las exigencias del momento, planteando la búsqueda de las vías de solución. En esta estructura básica habría siempre una apelación a la tradición, a los valores, a las cualidades de la comunidad, a la responsabilidad y al compromiso. Se terminaría el mensaje exponiendo las líneas generales de un proyecto, señalando los objetivos posibles y mencionando los proyectos pendientes de realización. Incluso, es posible ver palabras como consenso o deber que se repiten inevitablemente en los mensajes del rey.

Es también relevante considerar si los mensajes del rey pueden ser realizados por otros miembros de la Familia Real o, dicho de otro modo, si pueden tenerse como equivalentes a los mensajes del rey los mensajes dados por la reina consorte, la princesa heredera y los otros miembros de la Familia Real como la infanta o los reyes «eméritos». Evidentemente, si se asume que los mensajes del rey son una manifestación de sus funciones arbitrales y moderadoras, sólo él tiene estas funciones y sólo él puede realizar estos mensajes. No obstante, no todos los mensajes del rey materializan las funciones citadas, puesto que, siguiendo la mencionada clasificación planteada por Gonzalo, hay otro tipo de mensajes como los discursos, las disertaciones y las conferencias, cuya relevancia política es mucho menor y que, de hecho, acostumbran a ser realizados por otros miembros de la Familia Real sin que se les tenga por ejercicio de arbitraje y moderación alguno, sino simplemente como la materialización de una delegación de funciones meramente representativas y protocolarias que el rey hace en estas personas. Parece, por tanto, posible considerar que estos mensajes dados por otros miembros de la Familia Real no sean tenidos por mensajes del rey *stricto sensu*, pero sí por mensajes equivalentes a los del rey tanto por su contenido, como por su contexto y por ser la persona que los da alguien delegado por el rey, que actúa en su nombre en representación de la Corona e, incluso, de España cuando el mensaje se produce en el extranjero.

No es posible determinar a ciencia cierta quién redacta y aprueba el contenido de los mensajes del rey dado que en ninguna norma consta ni quién los

escribe, ni quién los revisa, ni quién finalmente los aprueba, tampoco constando en norma alguna el proceso, las fases o el modo general en que esto se lleva a cabo. Si se acude a la página web de la Casa del Rey (que para el art. 17 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey, es el medio oportuno para publicar todo tipo de informaciones propias de la Casa del Rey), se puede consultar el texto íntegro de, por ejemplo, los mensajes de Navidad del rey, o de los discursos dados en actos institucionales, o en viajes internacionales (Casa del Rey, 2024b), pero sin que en ningún lugar conste quién ha sido el redactor material del mensaje, o quién ha aprobado su contenido antes de haber sido hecho público.

Tanto por motivos de cortesía entre Corona y Gobierno, como por razones de practicidad, cabe presumir que la elaboración de los mensajes del rey es un proceso que implica a ambas instituciones y en el que la redacción de los mensajes corresponde, según el caso y el tipo de mensaje, bien al personal de la Casa del Rey, bien al del ministerio afectado, siendo posteriormente enviado el mensaje a la otra parte para su revisión y, si corresponde, modificación⁸. Tras esto, el mensaje podría quedar ya aprobado y listo para ser hecho público y, si no fuese este el caso, cabría una negociación adicional entre Casa del Rey (jefe de la Casa) y Gobierno (ministro correspondiente)⁹. No obstante, y dado que esto no son más que presunciones que no pueden corroborarse en norma alguna, no es posible afirmar contrastadamente cuál es el proceso de redacción de los mensajes, ni los sujetos que intervienen en las presumibles fases de escritura, revisión y aprobación.

Probablemente, la principal cuestión que se plantea sea saber quién se impone, la Casa del Rey o el Gobierno, en caso de haber un conflicto entre ambos a la hora de decidir el contenido de un mensaje, debiendo considerarse que en última instancia ha de ser la voluntad del Gobierno la que prevalezca. Ruiz Ruiz (2001: 527) cita a Rubio Llorente y a Alzaga como defensores de la postura, que él también comparte, de que es el rey el que cede y el Gobierno el que se impone (aunque haya casos en que se haya seguido el criterio contrario) y a Solé Tura como abogado por el diálogo entre ambos para resolver las posibles diferencias en el contenido de los mensajes, recordando casos como el del mensaje de Navidad

8 A este respecto, indica Ruiz Ruiz (2001: 526-527) que la experiencia conocida permite considerar que el texto de los mensajes lo realiza el ministerio afectado por su contenido y posteriormente se consensua dicho contenido entre el Gobierno y la Casa del Rey. Así, el borrador del mensaje pasa por Presidencia del Gobierno donde se reelabora y, a continuación, se traslada a la Casa del Rey donde pueden introducirse modificaciones de estilo y de contenido y donde se analiza por el jefe de la Casa, para después ser revisado por el ministro de la Presidencia y, finalmente y en su caso, por el rey y el presidente del Gobierno en alguno de sus despachos periódicos.

9 Tenorio y Gonzalo (2001: 634-635) destacan que aquellos discursos cuyo proceso de realización se conoce poseen el criterio político del rey, asumiendo que es una magistratura políticamente neutral y siempre que la Presidencia del Gobierno no tenga un parecer diferente, es decir, que «son elaborados por el rey en la Casa Real y sometidos a la consideración del presidente del Gobierno. Y si éste manifiesta su preferencia por un contenido distinto, prevalece el criterio de la Presidencia del Gobierno».

de 1990 que fue redactado por el jefe de la Casa del Rey, enviado al Gobierno como acto de cortesía, corregido por el Gobierno, que eliminó un párrafo tenido por polémico y lo substituyó por otro nuevo de un sentido opuesto, y que fue respetado por el rey en su nueva versión imponiéndose a la voluntad inicial del jefe de la Casa de entrevistarse con el presidente del Gobierno a causa del relevante cambio realizado.

Respecto de los efectos de los mensajes del rey, estos deben valorarse en función del tipo de mensaje del que se trate. Aplicando la clasificación de Gonzalo (2001: 89-90) anteriormente citada, no puede tener los mismos efectos un mensaje (en sentido estricto) del rey, que un discurso o una conferencia. Los discursos y las conferencias, que son muy numerosos, se dan en actos esencialmente protocolarios y muy habitualmente sus contenidos no tienen una carga política explícita, ni mucho menos contienen mandatos jurídicos. Sin embargo, los mensajes del rey, entendiendo por tales aquellos como el de la noche del 23 de febrero de 1981 (mensajes en sentido estricto), que son pocos y trascendentales, sí que pueden tener efectos significativos. La cuestión es si estos efectos son estrictamente políticos (detener un intento de golpe de Estado), o también jurídicos.

En este sentido, es relevante la consideración de De Otto (1988: 13) cuando indica que el mensaje de la noche del 23 de febrero de 1981 dado por el rey contenía órdenes dirigidas, entre otros, a unos militares golpistas que posteriormente fueron juzgados y condenados en sentencias en las que, junto con diversos elementos, se les reprochó su desobediencia a las órdenes del rey. Es decir, este caso citado por De Otto parecería probar que un mensaje del rey, aunque se trate de uno excepcional como lo fue éste, puede tener efectos políticos (detener un golpe de Estado) e, incluso, también efectos jurídicos (servir la desobediencia del mensaje como una razón entre otras para condenar a un militar golpista). Ciertamente, los efectos jurídicos referidos por De Otto se produjeron en el contexto de un caso tan excepcional como lo puede ser un golpe de Estado, pero esto no resta valor al hecho objetivo de que de un mensaje del rey se trajeron efectos jurídicos y no sólo políticos.

Los mensajes del rey, como cualquier acto del rey realizado en ejercicio de sus funciones constitucionales, deben ser refrendados (arts. 56.3 y 64 CE: los actos del rey han de estar siempre refrendados, carecen de validez sin refrendo —salvo en lo relativo a la organización de su Casa¹⁰— y son responsables de ellos

10 Los actos privados del rey, como se consideran aquellos propios de la organización de su Casa, no requieren refrendo: «la exigencia del refrendo está prevista sólo para los actos que [el rey] lleva a cabo como jefe del Estado y en ejercicio de las funciones que le reconoce la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico» (Biglino, 2001: 205). Esta consideración general debe ser puntualizada para el caso de actos privados que puedan tener repercusiones públicas. Así, para Álvarez Conde (2003: 36) si los actos privados tienen relevancia política «deberán considerarse sujetos a refrendo. Pensemos en el supuesto del nombramiento de tutor testamentario» y para Belda (2023: 41) también debe considerarse la posibilidad de refrendo de los actos privados del rey dotados de un contenido económico tal que excede el ámbito privado.

quienes los refrenden). No obstante, si se revisa el texto de los diversos mensajes del rey publicados en la web de la Casa del Rey (2024b), ninguno incorpora contrafirma o referencia de ningún tipo a la existencia de una autoridad refrendante del mensaje, por lo que no se puede afirmar que haya un refrendo expreso del mensaje. Esto no afectaría, en principio, a aquellos de estos mensajes que el rey realiza en actos oficiales teniendo a su lado al presidente del Gobierno o a un ministro, pues parece posible asumir que estos mensajes son tácitamente refrendados por las citadas autoridades con su presencia junto al rey. Indica González-Trevijano (1998: 217-218) que, partiendo de la doctrina italiana, incluso cabría eximir de la necesidad de refrendo los mensajes del jefe del Estado dados en «eventos de carácter ritual o solemne» de reducida relevancia política.

Siguiendo la tipología indicada por este autor (González-Trevijano, 1998: 36), cualquier mensaje del rey del que no conste refrendo expreso, ni tácito, recibe, en todo caso, un refrendo presunto del Gobierno. Ciertamente, hay un número importante de mensajes, como los de Navidad o los mensajes en sentido estricto (el del 23 de febrero de 1981 o el del 3 de octubre de 2017) que se suelen realizar sin haber un miembro del Gobierno junto al rey y que, como se ha dicho, si se revisa su texto publicado en la web de la Casa del Rey, no hacen referencia a refrendo alguno. No es posible saber en estos casos si ha habido un refrendo del mensaje y, en caso de haberlo habido, tampoco parece posible saber por quién ha sido hecho. No queda, por tanto, más que asumir el refrendo presunto. Figura esta que, en no poca medida, implica afirmar que la inexistencia o, cuando menos, el desconocimiento sobre la existencia de algo equivale a la existencia de dicho algo.

Salvo casos excepcionales como el del 23 de febrero de 1981 (donde el refrendo resultaba materialmente imposible al encontrarse todos los sujetos que potencialmente podían hacerlo secuestrados e incomunicados), no cabe argüir que exista ningún tipo de dificultad material o formal para que todos los mensajes del rey (al menos, aquellos en sentido estricto) sean refrendados por cualquiera de los sujetos habilitados para refrendar. Por ello, tampoco parece que haya verdadera necesidad de tener que recurrir al un tanto evanescente mecanismo del refrendo presunto. Quepa proponer, simplemente, que se exija que aquellos que pueden refrendar lo hagan siempre y sin excepción, siendo este refrendo expreso o en función de las circunstancias tácito, pero que no se evada su realización con el argumento de que cualquier mensaje del rey recibe, en todo caso, un refrendo presunto.

Quizá, la explicación para la aparente ausencia del refrendo en algunos mensajes pueda deberse a la consideración de que los mensajes del rey no son una función constitucional dotada de entidad material suficiente para merecer el refrendo, sino una mera herramienta instrumental para ejecutar las funciones constitucionales del rey¹¹. Sin embargo, ni el art. 56.3 CE, ni el art. 64 CE utilizan la

11 En palabras de Tenorio y Gonzalo (2001: 635): «los discursos del rey en una democracia parlamentaria no constituyen ni función ni atribución regia independiente, sino una actividad aneja al ejercicio de las

palabra funciones, sino actos: «los actos del rey serán refrendados...», es decir, que aunque se interprete que un mensaje real no es una función, sino un mero acto mecánico para llevar a cabo una verdadera función del rey, parece conforme al texto de la norma constitucional que siempre sea refrendado como acto del rey que es. Más aún cuando se trata de un acto que por su propia naturaleza es intrínsecamente público y que, como se ha indicado anteriormente, puede tener efectos tanto políticos como incluso jurídicos.

Un refrendo expreso, incluso uno tácito, permiten visualizar que la voluntad que anima un determinado mensaje del rey reside en el sujeto refrendante, siendo el rey el mero transmisor formal del mensaje. Sin embargo, el refrendo presunto, al no concretar quien refrenda el mensaje, abre la puerta, tal vez no jurídicamente, pero sí políticamente, si de cara a la opinión pública, a atribuir los contenidos del mensaje a la voluntad del rey. Incluso a crear la imagen de que el rey ha ido más allá de sus funciones constitucionales, puesto que no es que no se sepa quien en particular actuó de refrendante, sino que ni siquiera se sabe si hubo tal refrendo, existiendo simplemente una presunción de que sí lo hubo¹².

Jurídicamente, por tanto, quizá el refrendo presunto pueda ser suficiente, pero políticamente, y la Corona es un órgano de índole jurídica, pero también política, no lo es tanto. Como se ha indicado, cabe presumir que todo mensaje ha sido previamente negociado entre la Casa del Rey y el Gobierno, por lo que el acuerdo alcanzado, al contener la aprobación del Gobierno, puede considerarse ya en sí mismo un refrendo siquiera presunto. Pero, nuevamente, se trata de una presunción. No es prudente desdeñar las dificultades de imagen pública a las que esta incertidumbre puede llevar al rey y a la Corona en su conjunto en el contexto de un mensaje polémico y no refrendado expresamente.

Hay que tener en cuenta, además, que el principal argumento para que no se pueda exigir responsabilidad al rey ante un tribunal internacional, como la Corte Penal Internacional de La Haya, radica en considerar que, dado que quienes asumen la responsabilidad por los actos del rey son aquellos que los refrendan, no debería ser él sino ellos quienes, en su caso, respondiesen ante la jurisdicción internacional de la que se tratase por aquellos crímenes de los que se acusase al jefe del Estado.¹³ Sin embargo, si los mensajes del rey son susceptibles de

funciones constitucionalmente atribuidas. Por ello deben seguir, en cuanto a régimen jurídico de responsabilidad y refrendo, el de la actividad principal que desenvuelven».

12 Así, indica Medina López (2016: 39), citando a Ventero Velasco, que «la falta de presencia física de un ministro junto al monarca en el momento de la comparecencia a través de la televisión, y la necesidad de recurrir a la figura del refrendo presunto para explicar la singularidad de tal praxis —de modo que no se reste un ápice de rigor constitucional a la actuación del monarca— incrementan la sensación de que estos mensajes navideños son, en efecto, los que el rey dirige a la Nación con mayor autonomía».

13 Apunta el Dictamen 1374/1999, de 22 de julio, del Consejo de Estado, sobre la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional, que la inviolabilidad del jefe del Estado «se fundamenta en su posición, ajena a toda controversia, dado el carácter debido de sus actos en el modelo constitucional de 1978. Es más, no se puede hablar en este último caso de ausencia absoluta de responsabilidad exigible por

producir efectos potencialmente generadores de este tipo de responsabilidades y no son refrendados o, en virtud del refrendo presunto, no se sabe con plena certidumbre qué persona concreta los refrendó, podría provocarse un escenario en el que, tal vez el rey no dejase de gozar de la protección citada ante cualquier tipo de acusación internacional, pero sí se debilitase su posición al no tenerse constancia contrastada de quién en concreto refrendó su mensaje asumiendo con ello toda responsabilidad derivada del mismo y manifestando con ello que fue su voluntad y no la del rey la existente detrás del mensaje causante de la controversia.

Ante este tipo de situaciones parece mostrarse con, cuando menos, cierta objetividad la importancia de determinar con exactitud y de modo preferiblemente expreso el sujeto refrendante de todos y cada uno de los mensajes del rey, no siendo el refrendo presunto el más adecuado de los instrumentos si lo que se desea es evitar dificultades a la Corona y al rey como su titular.

2. Práctica de los mensajes del rey: principales mensajes

Probablemente, los dos mensajes más relevantes que el rey ha dirigido a los ciudadanos hayan sido durante el reinado del rey Juan Carlos I el realizado la noche del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y durante el reinado del rey Felipe VI el realizado el 3 de octubre de 2017 con ocasión de los acontecimientos derivados del proceso independentista en Cataluña. No quiere decir esto que otros mensajes tan significativos como el de la proclamación del rey Juan Carlos I el 22 de noviembre de 1975, los de apertura de las sucesivas legislaturas o, incluso y en otro registro, algunos de los mensajes de Navidad, carezcan de relevancia, sino que por sus efectos, por sus repercusiones, por las cuestiones que plantearon y por las reflexiones que permiten hacer los dos mensajes citados, pueden ser considerados como los dos más relevantes de los últimos casi cincuenta años de monarquía.

El mensaje dado por el rey la noche del 23 de febrero de 1981 fue muy breve y decía así (Casa del Rey, 1981):

«He cursado a los capitanes generales de las regiones militares, zonas marítimas y regiones aéreas la orden siguiente: ante la situación creada por los sucesos desarrollados en el Palacio del Congreso y para evitar cualquier posible confusión confirmo que he ordenado a las autoridades civiles y a la Junta de jefes de Estado

unos actos (...) sino de imputación de la que pueda derivarse de ellos al órgano refrendante (arts. 56.3 y 64.2 CE). En suma, la irresponsabilidad personal del monarca no se concibe sin su corolario esencial, esto es, la responsabilidad de quien refrenda y que, por ello, es el que incuraría en la eventual responsabilidad penal individual a que se refiere el art. 25 del Estatuto [de Roma]. Este argumento no es unánimemente aceptado y autores como Biglino (2001: 205 y 209) consideran que «ni tan siquiera el refrendo exoneraría al jefe del Estado de responsabilidad ante la Corte Penal Internacional (...) porque las normas sobre la inmunidad que contiene nuestra norma fundamental no son extrapolables al plano internacional».

Mayor que tomen todas las medidas necesarias para mantener el orden constitucional dentro de la legalidad vigente. Cualquier medida de carácter militar que en su caso hubiera de tomarse deberá contar con la aprobación de la Junta de jefes de Estado Mayor. La Corona, símbolo de la permanencia y unidad de la Patria, no puede tolerar en forma alguna acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la Constitución votada por el pueblo español determinó en su día a través de referéndum».

Este mensaje fue probablemente la causa inmediata de que fracasara el intento de golpe de Estado al desautorizar el argumento que sostenían los golpistas, esto es, que el rey les apoyaba y que el golpe contaba con el respaldo de la Casa del Rey. Es un mensaje que ha planteado diversas cuestiones tales como el sustento constitucional que tenía el rey para hacer lo que hizo (dar órdenes directas a los militares), qué funciones concretas de aquellas previstas en el Título II de la Constitución ejerció al realizar el mensaje, qué efectos jurídicos produjo su mensaje, o de qué manera se puede justificar la validez de un mensaje que careció de todo tipo de refrendo al estar secuestrados los sujetos que podían refrendarlo¹⁴. No es voluntad de estas líneas analizar en profundidad este mensaje (ni el del 3 de octubre, expuesto a continuación), pero sí que es conveniente de cara al objetivo de este texto (plantear la oportunidad de una regulación de los mensajes reales) exponer siquiera sucintamente algunas de las cuestiones que planteó este mensaje.

Así, sobre la primera cuestión, si el rey podía dar órdenes directas a los militares, o si esto excedió las facultades que le otorga la Constitución, hay que partir de la muy mayoritaria consideración doctrinal¹⁵ para la cual en este ámbito como en los restantes las funciones del rey son de carácter simbólico, sus actos son debidos y su margen de actuación viene dado por el Título II de la Constitución que, si bien en el art. 62.h) CE (junto con el art. 3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional) le otorga el mando supremo de las Fuerzas Armadas, hay que entender que le da este mando de un modo simbólico, siendo el Gobierno (art. 97 CE) y particularmente el presidente del Gobierno (art. 2.2.f) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) quien realmente dirige la Administración militar y la defensa del Estado. Es decir, «el Rey es la máxima autoridad militar, pero se encuentra desprovisto de mando» (Álvarez Conde, 2003: 32).

14 Como «anomalía» y «excepción» categorizan a este mensaje Tenorio y Gonzalo (2001: 637 y 639) para quienes el mismo no debe ser utilizado como «punto de partida para la construcción de un supuesto derecho de mensaje» del rey, pues este derecho de mensaje «se da en los sistemas presidencialistas y en las repúblicas parlamentarias» mientras que en una monarquía parlamentaria «no existe propiamente un derecho de mensaje».

15 «La doctrina española ampliamente mayoritaria (López Guerra, López Ramón, Blanco Valdés, Entrena Cuesta, Álvarez Conde, Porras Ramírez, Alzaga, Pérez Royo, De Esteban, González-Trevijano, Apaicio y un largo etcétera) [en la que se incluye el propio autor y fuera de la cual sitúa a Sánchez Agesta, Herrero de Miñón y García de Enterría] conceptúan como simbólico el mando del rey sobre las Fuerzas Armadas» (Torres del Moral, 2001: 220-222).

Podría pensarse, en función de lo expuesto, que el Rey se excedió la noche del 23 de febrero. No obstante, complementando esta inicial consideración es muy significativa la valoración de De Otto (1988: 42-43) cuando indica que el mensaje del 23 de febrero realizado por el Rey fue un ejemplo de la capacidad que tiene el Rey de constituirse en un «poder de reserva», esto es, en una *ultima ratio* a la que acudir en defensa del orden constitucional cuando los restantes poderes del Estado, o al menos el Ejecutivo y el Legislativo, como fue el caso el 23 de febrero, se encuentran inoperativos. Se justifica de este modo que el Rey pueda suplir a las instituciones del Estado «por imposibilidad física de su funcionamiento» y con la finalidad de que vuelvan a funcionar.

Así, entendido, el Rey el 23 de febrero no actuó de modo irregular, ni su mensaje excedió de ningún modo sus funciones constitucionales, sino que para De Otto (1988: 43) tuvo «una conducta regular, perfectamente regular, por haberse dado cumplidamente el supuesto de hecho». El mensaje del Rey del 23 de febrero sería plenamente constitucional y, además y como ya se ha señalado anteriormente, habría producido efectos tanto políticos (detener el intento de golpe de Estado), como jurídicos (en el marco del proceso judicial contra los golpistas) sin que ello en ningún caso hubiese supuesto una ruptura del ordenamiento constitucional o una situación no prevista en el ordenamiento.

Por su parte, el mensaje del Rey del 3 de octubre de 2017 sobre el proceso independentista en Cataluña fue más extenso que el del 23 de febrero, siendo sus ideas principales (Casa del Rey, 2017) que la Generalidad de Cataluña pretende que sea proclamada ilegalmente la independencia de Cataluña; que diversas autoridades catalanas han incumplido la Constitución y el Estatuto de Autonomía violando la ley y siendo desleales con el Estado; que estas autoridades han quebrado los principios democráticos del Estado de Derecho socavando la convivencia de la sociedad catalana y dividiéndola; que han tratado de apropiarse de las instituciones de autogobierno catalanas, de quebrar la unidad de España y la soberanía nacional y se han situado fuera del Derecho y de la democracia; que el Rey indica que España es una democracia en la que se pueden defender las ideas, pero dentro de la ley; que los catalanes no están solos, pues tienen el apoyo del resto de españoles y la garantía del Estado de Derecho; que el Rey recalca que «es responsabilidad de los legítimos poderes del Estado asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía»; que la Corona está comprometida con la Constitución y con la democracia y que el Rey lo está particularmente con la unidad y permanencia de España.

Este mensaje no tuvo el efecto de desactivar automáticamente el proceso independentista catalán, pero sí es recurrentemente visto como el mensaje más importante de los diez primeros años del reinado del Rey Felipe VI: «actuación extraordinaria», para Tajadura Tejada (2023: 201), «tan importante como el que pronunció su padre el día 23 de febrero», para De Esteban (2023: 62), pero

también «polémico (...) un error, ciertamente no pequeño, que posiblemente pagará toda su vida», para Oliver Araujo (2022: 141-142). Ante la pregunta de si al igual que en 1981 este mensaje del Rey estuvo justificado en función de las circunstancias extraordinarias, la respuesta quizá debería ser negativa si se aplica a 2017 la interpretación del rol del Rey hecha por De Otto para el mensaje de 1981. Pues en 2017 no era imprescindible que el Rey se erigiese en último recurso, ni ejerciese ningún poder de reserva con la finalidad de proteger el orden constitucional atacado y en peligro ante la inoperancia de las instituciones del Estado, como sí lo fue en 1981. En 2017 todos los poderes del Estado estaban operativos, ninguno se encontraba imposibilitado de ejercer sus funciones, la amenaza que sufría el orden constitucional se circunscribía a una Comunidad Autónoma concreta en la que el Estado seguía teniendo, como así se demostró, capacidad de imponer la legalidad vigente y, en definitiva, no era imprescindible que el rey dirigiese un mensaje a los ciudadanos para defender un orden constitucional que podía ser defendido sin su intervención.

Hay que tener en cuenta que en el mensaje de 2017 el rey se dirigió directamente a los poderes del Estado haciéndoles un recordatorio sobre sus responsabilidades que bien podría ser interpretado como una orden (Casa del Rey, 2017): «asegurar el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de Derecho y el autogobierno de Cataluña, basado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía». No fue como en 1981 una orden expresa dirigida a unas Fuerzas Armadas parte de las cuales se habían alzado en contra del orden constitucional, pero sí fue una orden como mínimo indirecta dirigida a los poderes del Estado en un contexto en el que nadie violentaba ni impedía la plena capacidad de acción de estos y en el que cabe plantearse si realmente era necesario, incluso oportuno, que el rey les recordase unas funciones que ha de suponerse que no habían olvidado.

No existe certeza de quién redactó el mensaje de 2017 (Oliver Araujo, 2022: 141-142), no pudiendo ser la misma valoración la que se haga de la actuación del rey si el mensaje fue promovido y redactado por el Gobierno, siendo únicamente la función del rey hacerlo público como suyo, que si fue el rey quien tomó la iniciativa de realizar el mensaje, siendo el Gobierno, ha de suponerse, informado y consultado, pero no siendo suya sino del jefe del Estado la voluntad de dar el mensaje. En el primer caso, el papel del monarca habría sido formal, propio del acto debido y, por ello, difícilmente podría valorarse de un modo positivo o negativo su intervención al haber sido esta un acto al que el rey no podía negarse, siendo realmente el Gobierno el motor del mensaje.

Pero, en el segundo caso, la actuación del rey habría sido protagonista. Propia más de un actor político activo que de un órgano constitucional dotado de poderes simbólicos. Teniendo su mensaje un contenido no meramente formal, sino material (ordenar —siquiera indirectamente— actuaciones a los poderes del Estado), lo que más que probablemente podría considerarse que habría excedido los márgenes del acto debido, planteando la duda de cómo insertar este proceder

en un marco constitucional como el actual en el que el rey no tiene más que funciones simbólicas¹⁶. Abriendo, además, la puerta a realizar valoraciones no sólo jurídicas sino también políticas sobre el mensaje y su contenido, lo cual en sí mismo ha de verse como inoportuno, al ser la Corona una institución que por su propia naturaleza habría de estar por encima del debate político.

III. OPORTUNIDAD Y MODO DE REGULAR LOS MENSAJES DEL REY

1. Oportunidad de regular los mensajes del rey: argumentos a favor y en contra

Indica Ruiz Ruiz (2001: 528) que «para algunos no parece que sea recomendable abordar la cuestión de los mensajes regios sometiéndola a la racionalización de una regulación por ley (Rubio Llorente), lo que, por otra parte, supone seguir el mismo criterio del constituyente quien expresamente descartó una regulación sobre esta materia, prefiriendo reenviarla a los usos y convenciones», a lo que el autor añade que, en todo caso, «debería salvaguardarse de algún modo la facultad del Gabinete para escribir y suscribir *in toto* lo expresado en dichos mensajes». Esta es, pues, la cuestión que se plantea, si no regular los mensajes del rey, pues ni el constituyente lo vio oportuno, ni quizás lo sea debido a su propia naturaleza, o si regularlos para evitar que haya áreas no claramente determinadas en un aspecto potencialmente tan relevante del actuar de la Corona.

En contra de regularlos, como se ha indicado, hay un argumento jurídico tan evidente como que el constituyente no lo hiciese en su día. A esto puede sumársele una consideración intrínseca a la naturaleza de los propios mensajes, probablemente la razón detrás de la falta de regulación constitucional, consistente en no tenerlos realmente por una función del rey, sino por un instrumento para materializar otras funciones o, simplemente, para que el rey pueda comunicarse, con lo que carecen de la entidad suficiente para disponer de ningún tipo de regulación específica, pudiendo tenerlos por subsumidos en las diferentes normas que regulan las funciones del rey. Junto con esto también es posible citar otros motivos opuestos a la regulación de los mensajes, justificados no tanto en su naturaleza, sino en valoraciones jurídicas, dotados en ocasiones de connotaciones también políticas, sobre la oportunidad de regular la Corona en cualquiera de sus

16 Incluso Herrero (1983: 61-62), uno de los más firmes defensores del «derecho de mensaje» del rey, es decir, de la capacidad del rey de dirigirse a la Nación en ejercicio de los derechos reales tradicionalmente reconocidos a consultar, animar y advertir a los poderes públicos, reconoce que estos derechos se han devuelto en la consideración de la mayoría de la doctrina española que, salvo algunas excepciones (Sánchez Agesta, Jiménez de Parga), tiene a la Corona por una magistratura moral, retirándole al rey hasta los medios mediante los cuales puede ejercer su influencia, aunque esta sea sólo moral.

aspectos. Así, es recurrente la consideración según la cual la Corona y las cuestiones a ella asociadas ya quedaron resueltas en el proceso constituyente, no siendo necesarias posteriores reformas del Título II¹⁷ y resultando poco recomendables los desarrollos normativos en una institución antigua y compleja que, por sus propias características, tolera mal los cambios¹⁸.

En esta línea, se rechazan también hipotéticos desarrollos legislativos de la Corona por considerar que «la determinación del estatuto jurídico del monarca está confiado a la democracia de consenso, esto es, a la que se expresa mediante la Constitución y sus reformas, y en este caso al máximo consenso previsto en el art. 168 CE, y no a la democracia de mayoría» (Aragón Reyes, 2022). Es decir, no cabría regular la Corona mediante una ley que además sería innecesaria, porque la costumbre constitucional permite resolver aquellas cuestiones no previstas en la Constitución¹⁹. Particularmente, se rechaza el desarrollo normativo de la Corona en determinadas áreas de la actuación del rey, como aquellas relacionadas con sus funciones simbólicas, de arbitraje y moderación (como es el caso de los mensajes del rey), por considerarse que es mejor mantenerlas sin una regulación pormenorizada, dotando así al rey de un margen de maniobra amplio que se alega que es imprescindible para el buen ejercicio de ese tipo de funciones²⁰.

A favor de regular los mensajes del rey quizá el principal argumento, jurídico pero también de prudencia política, sea considerar que no es aceptable la existencia de espacios carentes de regulación en el órgano constitucional en el que reside la Jefatura del Estado. Especialmente, si se valora que, en el caso de los mensajes del rey, no es que sí se citen en la Constitución, pero que no estén desarrollados en una ley o en un Real Decreto como sucede con otras materias, sino que ni siquiera se los menciona en el Título II, con lo que resulta más necesario, aun si cabe, siquiera mencionarlos en alguna norma. Súmese a esto que, al no haber regulación, no se sabe, más allá de valoraciones y presunciones,

17 Salvo para el caso concreto de la eliminación de la preferencia del hombre sobre la mujer en la sucesión a la Corona, dice Aragón Reyes (2023: 21) que «para todo lo demás, considero que una reforma constitucional es tan inoportuna como peligrosa, dado que implicaría la apertura de una discusión institucional, política y social sobre la monarquía que quedó bien zanjada en el proceso constituyente».

18 Afirmaba el antiguo jefe de la Casa del Rey, Sabino Fernández Campo, que «la monarquía es un régimen anticuado, es peligroso tratar de modernizarlo en exceso» (Oliver Araujo, 2023: 154).

19 De esta última opinión es Álvarez Conde (2003: 22), que ve innecesaria una ley de la Corona porque «nos encontramos ante un tema donde las llamadas convenciones constitucionales parecen poder ser suficientes para colmar las posibles lagunas existentes».

20 Así se manifiesta Díaz Revorio (2014: 178-179), para quien tratar de racionalizar todos los ámbitos de actuación del rey sometiéndolos a regulación sería «problemático, innecesario e inconveniente». Por su parte, Expósito Gómez (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 77) considera que «los ámbitos simbólico, representativo y de arbitraje y moderación en los que el jefe del Estado está llamado constitucionalmente a actuar (...) en la mayoría de ocasiones, son acciones que, además de requerir, de una cierta discreción y reserva, no pueden ser sometidas a pautas pre establecidas». O, como indica De Vega (2002: 23): «los símbolos no son susceptibles de ser regulados por el Derecho. Lo más que puede hacer el Derecho es reconocerlos».

quién redacta los mensajes, quién los aprueba y quien los refrenda; así como si surgen de la voluntad del rey, del Gobierno, o si son el fruto de un acuerdo entre ambos, y en este último caso, cómo se materializa el acuerdo. Como apunta Rollnert Liern (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 40), «sería conveniente que quedara explícito si el mensaje refleja la opinión del rey (aunque se presuma refrendada por el Gobierno si este no la desautoriza) o si, por el contrario, expresa el criterio del Ejecutivo siendo este responsable políticamente de su contenido».

Esta falta de regulación no sólo genera inseguridad jurídica, sino que, en el caso de algunos mensajes con connotaciones políticas especialmente importantes, abre la puerta a que, partiendo de la presunción de que el mensaje ha sido decidido por el rey, se pueda valorar y criticar a la Corona acusándola de excederse en sus funciones y no actuar en todos los casos mediante actos debidos y estrictamente sometidos a la Constitución, como ha de suceder en una monarquía parlamentaria. Así ha pasado ya en casos como el del citado mensaje del 3 de octubre de 2017. No es lo más propicio para la Corona que el rey sufra críticas por el contenido de un mensaje cuya autoría realmente se desconoce y que, si se conociera, quizás reduciría o incluso eliminaría toda posible crítica. La Corona, por su naturaleza y rol constitucional, ha de actuar desde la ejemplaridad y la falta de toda tacha. Que una carencia de regulación no necesariamente difícil de subsanar contribuya a erosionar estos rasgos resulta muy inconveniente.

2. Modo de regular los mensajes del rey

Si de regular los mensajes del rey se trata, hay tres opciones posibles: reformar la Constitución e incluir una referencia explícita a los mensajes del rey, incluir su regulación como parte de una ley de la Corona, o aprobar un Real Decreto dedicado íntegramente a regular los mensajes del rey. Sea cual fuese la vía elegida, la reforma debería tener por objetivo clarificar especialmente los siguientes puntos: prever de un modo expreso los mensajes y clarificar qué son; determinar qué clases de mensajes hay y cuáles son las diferencias entre unos y otros; concretar quién redacta los mensajes y quién los aprueba (aclarando el rol del rey y de la Casa del Rey, pero confirmado que la decisión última es del Gobierno); explicar cuál es el proceso pormenorizado mediante el cual se redactan y aprueban (las distintas fases y la intervención de Casa del Rey y Gobierno en cada una de ellas); confirmar si sólo puede realizarlos el rey o si algún otro miembro de la Familia Real (consorte, príncipe heredero, etc.) también puede, más allá de aquellos que se hagan por simple delegación, y en qué situaciones; qué efectos tienen los mensajes; quién los refrenda en cada caso y de qué modo (probablemente haciendo una indicación expresa a que deben ser siempre refrendados de modo expreso o tácito, pero nunca presunto).

2.1. *Reforma de la Constitución*

La reforma de la Constitución sería, tanto jurídica, como políticamente, la vía más compleja de las tres planteadas, al requerir una reforma agravada de la Constitución propia del art. 168, que implicaría entre otras cosas un referendo vinculante, lo cual más que probablemente sería utilizado por las fuerzas políticas republicanas como un plebiscito no sobre una concreta reforma normativa, sino sobre la Corona como todo²¹, su continuidad y, en su caso, su substitución por un régimen republicano²². Es difícil, además, teniendo en cuenta la actual composición de las Cortes, que se lograran los apoyos parlamentarios de dos tercios que exige el art. 168 CE, más aún al ser necesario convocar unas elecciones en mitad del proceso, con el posible cambio de mayorías parlamentarias que esto podría suponer. Adicionalmente, y de un modo similar a como sucede con la recurrente apelación a la reforma del art. 57.1 CE al efecto de acabar con la prioridad del hombre respecto de la mujer en la sucesión a la Corona, merece valorarse el reducido impacto práctico que en la vida jurídica nacional tendría esta reforma en proporción a los significativos requisitos que impone el texto constitucional para su consecución.

No obstante, aun y lo dicho y en el caso de que la reforma constitucional se llevara a cabo, podría bastar para materializarla con una sucinta adición al art. 62 CE de una nueva letra k), que añadiese una nueva función real consistente en «realizar mensajes a propuesta del Gobierno». De este modo, los mensajes quedarían citados y se los plantearía como otro acto debido más del rey en el que la voluntad realmente manifestada no sería la suya, sino la del Gobierno. Esta reforma eliminaría la posibilidad de considerar algunos mensajes del rey como manifestaciones de las íntimas y personales consideraciones del jefe del Estado, transformándolos en un mero instrumento de formalización de aquello que el Gobierno quiera transmitir a la sociedad sirviéndose de la persona del rey.

Esta reforma, redactada del modo citado, también cerraría la puerta abierta en el presente a cualquier crítica que la Corona pudiese sufrir por el contenido de un mensaje del rey, pues ya en el texto constitucional se indicaría que, si bien el mensaje lo realiza el rey, el promotor de este es siempre el Gobierno, no pudiendo atribuirse al rey más que haber cumplido con la obligación que la Constitución le impone. Cabe plantearse si en una monarquía parlamentaria tiene sentido y merece la pena asumir la erosión de la Jefatura del Estado a cambio de mantener lo que más que probablemente no deja de ser la ficción de una supuesta capacidad

21 Referendo que probablemente sería «interpretado y manipulado en clave plebiscitaria contra la monarquía» (Tajadura Tejada, 2023b: 363).

22 Como indica Rollnert Liern (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 41-42), una reforma de la Constitución para modificar cualquier punto del Título II de la Constitución, además de ser difícil de ejecutar, sería «políticamente inoportuna e inconveniente en un contexto de polarización que la contaminaría con un inevitable significado plebiscitario».

de libre comunicación de aquel que, en coherencia con el resto de sus funciones, no debería tener otro medio de actuación que el de los actos debidos.

Para poder concretar aspectos tales como el proceso de elaboración del mensaje, el sujeto refrendante de cada mensaje y otros que se considerase oportuno regular, habría que aprobar una norma de desarrollo que determinase todos estos elementos, con lo que la reforma constitucional, si bien podría realizarse aisladamente, adquiriría su plena utilidad siendo hecha en conjunto y como paso previo a una regulación de desarrollo, ya consistiese ésta en una ley, ya en un Real Decreto. En todo caso, con la inclusión de la mención constitucional sí quedaría ya resulta la principal cuestión: de quién proceden los contenidos de los mensajes del rey.

2.2. *Ley de la Corona*

Probablemente, la opción de regular los mensajes del rey mediante una ley (la Constitución no indica qué tipo de ley habría de ser, pero la referencia del art. 57.5 CE a que «abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica» lleva a presumir que cualquier futura ley de la Corona habría de ser una ley orgánica), ya sea una ley general de la Corona, ya una ley específica para los mensajes del rey, sea la más improbable. Esto no tanto a causa de la dificultad formal de redactar la ley, sino por la existencia de una fuerte posición doctrinal²³ que, más que seguramente de forma acertada, considera que, en función de la forma en que está redactada la Constitución, no cabe hacer ninguna ley que desarrolle su Título II, salvo aquella a la que expresamente se refiere el art. 57.5 CE relativa a «las abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona». Se argumenta²⁴ que, si el constituyente hubiese querido decir que la Corona podía ser desarrollada mediante una ley, lo hubiese dicho como así sucede en otras partes de la Constitución respecto de otros órganos constitucionales del Estado. Sin embargo, no lo hizo, luego no cabe redactar esta ley.

23 A modo de ejemplo, en la «Encuesta sobre la Corona» publicada en el número 51 de *Teoría y Realidad Constitucional* se preguntó a ocho profesores sobre una hipotética ley orgánica de la Corona. De ellos, siete (Aragón Reyes, Expósito Gómez, De la Iglesia Chamarro, Pascual Medrano, Porras Ramírez, Rollnert Liern y Sánchez Navarro) se posicionaron en contra de hacer una ley de la Corona y uno (Oliver Araujo) no respondió directamente y se refirió a los contenidos de la ley orgánica que prevé el art. 57.5 CE.

24 Señala Aragón Reyes que «la única ley prevista en el Título II no es una ley general, sino una ley singular, o más exactamente una ley orgánica-acto para resolver los supuestos concretos de abdicaciones y renuncias o cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión en la Corona (art. 57.5 CE). No caben, pues, leyes generales sobre la Corona, ni ordinarias, por supuesto, ni orgánicas» (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 74). Y, si no caben las leyes generales sobre la Corona, tampoco las específicas como la que regularía los mensajes del rey, pues hay que recordar «el criterio establecido en la interpretación restrictiva sobre la reserva de ley orgánica realizada por el Tribunal Constitucional: sólo caben las leyes orgánicas expresamente previstas por la propia Constitución» (Aragón Reyes, 2023: 23).

Se sostiene que una hipotética ley de la Corona sería tanto jurídicamente impracticable, como, incluso, políticamente indeseable: lo primero porque la Corona es algo demasiado complejo y extenso como para poder ser regulado en una única norma²⁵; lo segundo porque la elaboración de esa ley supondría llevar la Corona a la arena parlamentaria, lo que conduciría inevitablemente a un debate no tanto sobre el desarrollo normativo del Título II de la Constitución, sino sobre la pervivencia de la Corona, de lo cual ningún beneficio podría obtener la estabilidad institucional del Estado y, mucho menos, la propia monarquía²⁶.

Por oposición a lo anterior y apoyando un desarrollo legislativo de la Corona, se afirma (Ridao, 2014: 20) que puede entenderse la habilitación que hace el art. 57.5 CE como extensible a toda la Corona y que, en cualquier caso, hay sobradas razones jurídicas, políticas y de oportunidad para desarrollar legislativamente la Corona derivadas del importante número de cuestiones que en el presente no están reguladas, al menos no en detalle, generándose indeseables vacíos normativos. Se suele citar en este listado de materias (en el que no entran las cuestiones, como la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona, cuyo cambio implicaría una reforma constitucional) la inviolabilidad del rey, el estatuto del consorte del rey, el estatuto del príncipe heredero, el estatuto de los reyes «eméritos», las cuestiones personales y familiares hasta ahora no reguladas (divorcio del rey, matrimonio del rey con una persona de su mismo sexo), la falta de suficiente claridad normativa en los ámbitos presupuestario y económico de la Casa del Rey, etc.²⁷

En este último punto relativo a las finanzas del rey es donde quizá más cupiera proponer la necesidad de desarrollo normativo, al ser la mayoría de la regulación en esta materia procedente de la normativa interna de la propia Casa (Instrucciones sobre procedimiento presupuestario y de contabilidad; Instrucciones de contratación; Normativa sobre regalos a la Familia Real; etc. (Casa del

25 Considera en esta dirección Porras Ramírez (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 81) que el Título II regula cuestiones de muy distinto ámbito «que muestran una distinta densidad normativa, sin olvidar las funciones transversales que desarrolla la Corona en no pocos ámbitos». Haciendo muy difícil desarrollar todos estos contenidos en una única ley.

26 Indica Expósito Gómez que «me parece un peligro para la neutralidad de la institución —incluso para la imagen de permanencia que, de acuerdo con sus funciones, debe proyectar— dejar en manos de una mayoría parlamentaria la delimitación de su ejercicio más allá de lo que la propia Constitución dispone» (Aragón Reyes *et al.*, 2023: 76).

27 Para De Esteban (2023: 53-55), las materias a regular en una ley orgánica de la Corona serían: la transparencia de la Corona (claridad absoluta en la cantidad que recibe el rey y en su vida privada); autorización del presidente del Gobierno para los viajes al extranjero del rey, debiéndose informar de ellos (para evitar que nadie sepa dónde se encuentra el rey); las funciones del príncipe heredero; el posible divorcio del rey; proclamar expresamente que el rey representa la unidad, la permanencia y la estabilidad del Estado; regular la abdicación con mayor detalle que la Constitución; regular el ejercicio de las funciones reales por el príncipe heredero y por los infantes cuando el rey está fuera del país o enfermo; proclamar con claridad el carácter sagrado e inviolable del rey, que no está sujeto a responsabilidad por sus actos públicos y que no puede cometer actos punibles; regular la jubilación del rey (a los ochenta años); y regular la inviolabilidad del rey, pudiendo ser responsable de sus actos privados.

Rey, 2024c), como consecuencia de la habilitación hecha por el art. 65 CE. Esta normativa no cubre diversos supuestos (por ejemplo, se someten a unas reglas básicas de transparencia los regalos recibidos por la Familia Real si son institucionales, pero no si son privados) y deja importantes áreas poco iluminadas: la cantidad total de fondos de los que anualmente dispone la Casa, los impuestos que pagan el rey y los otros miembros de la Familia Real, etc.

Parece complejo, en todo caso, sostener jurídicamente que en función del tenor literal de la Constitución sea posible redactar una ley general de la Corona o diversas leyes que traten sus diferentes aspectos, siendo uno de estos el de los mensajes del rey. Ninguno de los artículos que componen el Título II contiene una habilitación ni explícita, ni implícita, para redactar una ley de desarrollo del título en su conjunto y que la única referencia que haya respecto de futuros desarrollos legislativos se dedique expresamente a una materia concreta y acotada, parece sensato considerarlo no como una puerta abierta a poder desarrollar todo el título mediante una o varias leyes, sino precisamente a lo contrario, a confirmar que nada salvo lo citado en el art. 57.5 CE puede desarrollarse legislativamente.

Si hubiese de buscarse un camino para poder desarrollar la regulación constitucional de la Corona mediante una ley general o varias leyes particulares para temas como los mensajes, quizás sería más respetuoso con el texto constitucional optar por modificarlo, en el sentido de incluir en él un nuevo inciso incorporando la posibilidad de aprobar una ley de desarrollo de la Corona, que extraer de él en su formulación actual un más que dudoso sustento para aprobar dicha ley. Así, se podría incluir en algún punto del Título II la posibilidad de que el contenido del título pueda ser desarrollado mediante una ley orgánica. Mientras esto no se haga, la posibilidad de la ley parece inviable.

2.3. *Real Decreto*

Al contrario que en el caso anterior, este podría ser el camino más sencillo para regular los mensajes del rey, pues en el presente son numerosas las normas de este rango que regulan la Corona en sus diferentes aspectos y, por ello, no sería especialmente complicado, ni extraño a la práctica consolidada, recurrir al Real Decreto para regular los mensajes del rey. Reglamentos aprobados por el Gobierno y que afecten a la Corona (se presume, aunque no se sabe con certeza, que con el previo visto bueno de la Casa del Rey) los hay que regulan desde la cuestiones más capitales y permanentes, como el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey, que, con sus sucesivas reformas, organiza en el presente la Casa del Rey, hasta los que regulan materias coyunturales o incluso sobrevenidas y que merced al recurso al Real Decreto se regulan velozmente, como el reciente Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, por el que se regula la formación y carrera militar de Su Alteza Real la princesa de Asturias, doña Leonor de Borbón y Ortiz.

No ofrece la mejor de las imágenes, ni garantiza la más perfecta seguridad jurídica, la sensación de cierta improvisación que se percibe en la elaboración de algunos de estos Reales Decretos, que como en el caso del mencionado de la princesa de Asturias, se aprueban no con anticipación a la situación que pretenden regular, sino en el momento en el que la cuestión a resolver surge o cuando ya no es posible demorar por más tiempo su regulación. En todo caso, las ventajas del reglamento son evidentes: celeridad y reducción notable de la controversia política. Comparado con los trámites y el tiempo que necesita la aprobación de una ley, no se diga ya la aprobación de una reforma constitucional que afecte al Título II, el reglamento puede ser aprobado en un plazo de tiempo reducido y, al ser elaborado en el seno del Gobierno, no es necesario que su contenido trascienda hasta prácticamente el último momento a los medios de comunicación, a la sociedad, a los grupos parlamentarios e, incluso y en el caso de gobiernos de coalición, a aquella parte del Gobierno ajena al ministerio directamente afectado por la redacción de la norma²⁸.

De este modo, el recurso al Real Decreto como instrumento de regulación de los mensajes del rey permitiría evitar algunos de los principales problemas citados anteriormente que sufriría una ley. Además, si como se presume, la Corona interviene siquiera siendo oída en la elaboración del reglamento, se garantiza que las inquietudes e intereses de la Jefatura del Estado sean atendidos, evitando cualquier conflicto institucional²⁹. Menos tiempo, menos trámites, menos polémica: las ventajas del Real Decreto tanto para el Gobierno como para la Corona son manifiestas.

La cuestión es si todas estas ventajas son realmente ventajas o lo contrario. Porque la celeridad y la falta de controversia pueden ser también entendidas como carencia de transparencia y de participación, elementos básicos en cualquier concepción aceptable de lo que debe ser una monarquía parlamentaria en el contexto general de una democracia liberal en la que los ciudadanos conocen y fiscalizan la acción de sus gobernantes directamente o mediante sus representantes en sede parlamentaria. Adicionalmente, que sea el Gobierno, más allá de supuestas intervenciones de la Corona, quien en exclusiva decida cómo ha de regularse la Jefatura del Estado, puede entenderse como algo que garantiza la estabilidad institucional y la seguridad de la Corona, pero también como potencialmente todo lo contrario: una amenaza para la Corona, si el Gobierno en cuestión es hostil a monarquía. Hasta el presente no ha habido en España ningún

28. Este fue el caso del Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, sobre la formación militar de la princesa de Asturias, en el que el ministerio encargado de la redacción de la norma (Defensa), en manos del PSOE, no contó con el partido minoritario que formaba parte de la coalición de Gobierno, Unidas Podemos (Belver y Pina, 2023).

29. Como señala Aragón Reyes (2023: 23), viene siendo habitual que los reales decretos que afectan a la Corona sean elaborados por el Gobierno, pero «con la debida colaboración y consentimiento de la casa real, como debe ser».

Gobierno mayoritariamente republicano, pero si lo hubiese y decidiese enfrentarse abiertamente a la Corona, la posibilidad de regularla reglamentariamente le daría un poderoso instrumento contra ella³⁰.

Es decir, que las ventajas del Real Decreto, en primer lugar, lo son para el Gobierno y para la Corona, pero no necesariamente para la ciudadanía y para la democracia como concepto. En segundo lugar, incluso lo que a primera vista se muestran como ventajas para la Corona pueden descubrirse según las circunstancias políticas como un peligroso instrumento en manos de sus detractores. En todo caso, y más allá de los pros y los contras que se puedan atribuir al Real Decreto, lo cierto es que la práctica habitual viene siendo la de regular la mayoría de las cuestiones relativas a la Corona mediante reglamentos. Por ello, si los mensajes del rey han de ser regulados, probablemente y con independencia de que éste sea el mejor método, serán regulados mediante un Real Decreto.

IV. CONCLUSIONES

Los mensajes del rey no se citan en la Constitución. El texto constitucional no contiene ningún mandato para regularlos y desarrollarlos. No obstante, existen y no son, no siempre, un acto regio carente de consecuencias. Aunque sus efectos tanto políticos como jurídicos sólo se materialicen en circunstancias excepcionales, algunos de estos mensajes pueden llegar a mostrarse como una manifestación del poder del Estado y en democracia no puede haber manifestaciones del poder estatal que escapen a la regulación y con ella al límite al poder.

Cuando un mensaje del rey puede detener un golpe de Estado o ser entendido por gran parte de los españoles como una orden directa dada a los poderes del Estado para enfrentar un proceso político que se desarrolla en una CCAA, no es plenamente prudente considerar los mensajes reales como simples actos protocolarios y simbólicos carentes de verdaderas repercusiones jurídicas, que no merecen regulación más allá de una remisión a la costumbre constitucional. Por ello, resulta cuando menos digna de ser planteada la opción de regularlos con el objetivo de tratar de evitar que haya un área de actuación de un órgano constitucional, la Corona, susceptible de ejercer un poder no sometido a control alguno o, cuando menos, del que a causa de la presente falta de regulación se desconoce si se somete o no a control alguno.

Jurídicamente, el hecho de que no se los cite expresamente en el texto constitucional no debería impedir esta posible regulación, pues no sería la primera

30 Hay un peligro para la Corona que no debe ser ignorado, en palabras de Aragón Reyes (2023: 20): «las actuaciones de determinados responsables políticos cuya ejecutoria no está en consonancia con el deber constitucional de respeto y lealtad al rey (...) una reprochable conducta de deslealtad constitucional». Una regulación de la Corona, de sus mensajes o de cualquier otra materia, basada en reales decretos y en manos de responsables políticos del tipo de los indicados supone un riesgo evidente para la Corona.

cuestión relativa a la Corona no expresamente referida en el Título II y que, sin embargo, ha sido regulada. Tampoco debería ir en contra de su regulación considerar los mensajes del rey una mera herramienta o instrumento de manifestación, de expresión y comunicación externa del rey, pues más allá de cuál sea la naturaleza concreta que se desee atribuirles, el hecho objetivo es que son actos del rey que tienen efectos, eventualmente efectos jurídicos, y por ello necesitan estar regulados. Es decir, más allá de qué sean, de cómo se desee categorizarlos, lo verdaderamente importante de los mensajes del rey es qué hacen, qué consecuencias pueden tener y, dado que estas consecuencias pueden ser tan relevantes como las que han sido indicadas anteriormente, afrontar su regulación se presenta como una opción jurídica razonable en el marco de una monarquía parlamentaria en la que el rey no ha de tener más poder que el que la Constitución y el ordenamiento jurídico le otorguen expresamente.

Desde una perspectiva de prudencia política, para la propia Corona la regulación de los mensajes y, derivada de ella, saber a ciencia cierta quién los redacta, quién los aprueba, quien se responsabiliza de ellos, aparece como una necesidad, pues del actual vacío normativo ningún beneficio puede obtener una institución que, como ya ha sucedido en años recientes, puede ver su imagen pública seriamente afectada (al menos, en algunas regiones del país, al menos entre algunos grupos de la ciudadanía) por mensajes de los que ni siquiera existe constancia pública de quién fue su autor. Parece en la línea del actual reinado y de sus evidentes esfuerzos por adecuar la institución a los presentes estándares de transparencia, que no existan espacios de duda sobre la voluntad de quién late detrás de los mensajes del rey, así como que se tenga constancia exacta de cuál es el verdadero rol del jefe del Estado en ellos.

A falta de regulación que lo aclare, hoy se tiende a asumir que el rey no emite sus mensajes libremente, sino que existe una negociación y acuerdo con el Gobierno (en el que el Gobierno tiene la última palabra) antes de la realización de cada mensaje, particularmente de aquellos con implicaciones políticas más importantes. Así entendido, el rey no ejercería con sus mensajes ningún tipo de poder ajeno a control. Pero pensar eso, sin regulación que lo demuestre, es más elucubración que certeza. Es precisamente por esto por lo que se necesita regular los mensajes del rey: en un Estado de Derecho y respecto de las funciones de un órgano constitucional, más aún de aquel en el que reside la Jefatura del Estado, no pueden caber las elucubraciones, sino sólo las evidencias, no bastando con la supuesta norma consuetudinaria de la que se derivan presunciones, sino requiriéndose de una regulación positiva que garantice las certezas.

Si de regular los mensajes se trata y partiendo de la consideración de que abandonarlos a la costumbre constitucional no es la vía que en mayor medida garantiza la idónea seguridad jurídica, la cuestión clave es cómo regularlos, esto es, mediante qué tipo de norma. Desde los criterios tanto estrictamente jurídicos como de oportunidad política expuestos, la respuesta más rápida a la necesidad de regulación planteada vendría dada por un Real Decreto emitido por el

Gobierno. Esta norma ha sido utilizada en diversas ocasiones para regular otros aspectos de la Corona, con lo que el recurso a ella está plenamente consolidado, es relativamente rápida de realizar y en gran medida permite evitar los debates parlamentarios y sociales que podrían producirse asociados a cualquier cuestión relativa a la Corona.

No es seguramente la opción ideal, pues supone regular un aspecto propio de un órgano constitucional mediante un reglamento, dejando este elemento de la Corona, como tantos otros, en manos del Gobierno. Tampoco garantiza ni la mejor transparencia, ni la mejor participación, ni el idóneo control exigible. Elementos todos estos que una ley sí podría aportar. Sin embargo, regular los mensajes por ley no es en el presente factible en función de la norma constitucional, que no menciona, más allá del caso concreto del art. 57.5 CE, ninguna futura ley de desarrollo de la Corona. La reforma constitucional también podría ser una opción, ya fuese para citar expresamente los mensajes del rey en el Título II o para habilitar mediante un nuevo inciso en el Título II la redacción de una ley de la Corona que, entre otras materias, regulase los mensajes. Sin embargo, este sería un proceso largo, complejo y que bordea lo inviable en función de la realidad política del presente.

No es objeto de este texto entrar en el contenido pormenorizado de la norma que desarrollara los mensajes del rey, pero sí que parece consecuente con la concepción parlamentaria que la Constitución tiene de la monarquía que, como regla general, en esta norma los mensajes del rey fueran regulados como el resto de los actos del rey, esto es, como actos debidos, formales, de carácter simbólico, sin lugar para la discrecionalidad del rey. Derivado de lo cual, la voluntad que según esta norma los animara no podría ser otra que la del Gobierno, debiendo ser la función del rey la de perfeccionar el acto con su ejecución pública, pero no la de decidir su contenido. Por supuesto, la norma podría prever que en los mensajes estrictamente protocolarios la iniciativa y primera redacción del mensaje surgiera de la Casa del Rey, pero siempre que quedara de manifiesto que la decisión final sobre el contenido residiría en el Gobierno.

Por razones de practicidad, también cabría permitir un cierto margen de «improvisación» del rey en sus alocuciones orales, informales, sobrevenidas y no previstas protocolariamente. Pero, y especialmente en el caso de los mensajes con consecuencias más relevantes (como los citados de 1981 y 2017), la norma debería aclarar sin posibilidad de duda que la voluntad política detrás de ellos no es otra que la del Gobierno (salvo circunstancias excepcionales como las de 1981 que impidan al Gobierno ejercer sus funciones). Esto no sólo como consecuencia de una asunción plena de la monarquía española como una de tipo parlamentario, sino también para determinar quién debe responsabilizarse del mensaje.

Formalmente, la manifestación de que es la voluntad del Gobierno la que habita en el mensaje, así como la materialización del refrendo del mensaje, se podría concretar con la firma del presidente del Gobierno o del ministro oportuno en el texto del mensaje, si éste se recoge por escrito (firma esta que no

aparece hasta el presente en los mensajes), o, en defecto de lo anterior, mediante la presencia física del miembro del Gobierno junto al rey si el mensaje es únicamente oral, cosa que ya suele suceder en el presente. Habría de evitarse, en todo caso, la figura del refrendo presunto, que quizás jurídicamente sea práctico, pero muestra consecuencias políticas indeseables.

En última instancia, la cuestión que se plantea al tratar la posibilidad de regular los mensajes del rey es la concepción que se tiene de la monarquía como forma de Jefatura del Estado. Si verdaderamente por lo que se opta, como hace la Constitución, es por una monarquía parlamentaria, no es del todo consecuente que pueda haber espacios sin regular, funciones o siquiera meros actos del rey como los mensajes cuya ejecución se asuma sin el suficiente contraste normativo, apelando a la costumbre constitucional. Tampoco se muestra como la mejor opción aquella que renuncia al desarrollo normativo por considerar que lo mejor para la Corona es regular lo menos posible una institución que, por presumirla demasiado importante y por querer evitar polémicas y debates, se prefiere sobre-volar abandonándola en cierto modo a la costumbre, a su autorregulación o a las intervenciones del Gobierno mediante Real Decreto en los casos inevitables.

La Corona es un órgano constitucional que, aun y sus innegables connotaciones históricas y políticas que la dotan sin duda de una naturaleza compleja y particular, debe ser regulado en todos sus aspectos como cualquier otro órgano constitucional, a riesgo de que, en caso contrario, cuando tarde o temprano sucedan circunstancias desgraciadas en el devenir político, social, o económico de la nación, la ciudadanía se vuelva en contra de ella precisamente por su falta de regulación, que se asumirá como privilegio, y por sus espacios no suficientemente claros, que se tendrán por prerrogativas inaceptables en democracia. No sería la primera vez que esto sucediese.

Debatir la necesidad de regular los mensajes del rey es debatir si la monarquía parlamentaria española ha de ser verdaderamente parlamentaria o si, por el contrario, ha de mantener elementos, por menores que puedan parecer, ajenos a dicha concepción y en los que el rey retenga parcelas de poder o en los que se ofrezca esa imagen sin ser cierto. En la realidad tanto jurídica como social de la España del presente, la defensa de la monarquía parlamentaria y de la Corona ha de pasar necesariamente por la exigencia de plena transparencia. No caben los espacios sin completa certidumbre, ni las dudas. Regular los mensajes del rey no es debilitar la Corona, sino, muy al contrario, tratar de protegerla.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez Conde, E. (2003). *Curso de Derecho Constitucional* (Vol. II). Madrid: Tecnos.

Aragón Reyes, M. (2022). Sobre la inviolabilidad del rey. *Diario del Derecho*, 16-6-2022.

Aragón Reyes, M. (2023). La conservación esencial de la Monarquía parlamentaria como elemento insustituible de nuestra Constitución. *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 35, 14-27.

Aragón Reyes, M., Expósito Gómez, E., de la Iglesia Chamarro, A., Oliver Araujo, J., Pascual Medrano, A., Porras Ramírez, J. M., Rollnert Liern, G. y Sánchez Navarro, Á. J. (2023). Encuesta sobre la Corona. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 15-85.

Belda, E. (2023). La Corona simbólica de hoy (y de mañana, con ciertas reformas). *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 35, 28-46.

Belver, M. y Pina, M. (2023). El PSOE ocultó a Podemos hasta el inicio del Consejo de Ministros el decreto de la formación castrense de Leonor. *El Mundo*, 15-3-2023.

Biglino, P. (2001). La inviolabilidad de la persona del rey y el refrendo de sus actos. En Sáinz Moreno, F. (coord.). *La Monarquía parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 201-214). Madrid: Congreso de los Diputados.

De Esteban, J. (2023). La monarquía y sus enigmas. *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 35, 48-65. DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2024.080>

De Otto, I. (1988). El mando supremo de las Fuerzas Armadas. *Revista española de Derecho Constitucional*, 23, 11-44.

De Vega, P. (2002). El poder moderador. *Revista de Estudios Políticos*, 116, 7-24.

Díaz Revorio, F. J. (2014). Los retos de la Monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencia legitimadora constitucional. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 16, 141-184.

García Ramos, A. (2016). Los mensajes navideños de la monarquía española en el siglo XXI: ¿un reflejo de los principales problemas del país? *Sociologíados. Revista de investigación social*, 1 (2), 15-50.

Gaspar, A. e Ibeas, N. (2015). El discurso institucional en tiempos de crisis: análisis del mensaje de Navidad de Su Majestad el Rey. *Zer. Revista de estudios de comunicación*, 20 (38), 31-48.

González-Trevijano, P. (1998). *El refrendo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gonzalo, M. (2001). Los mensajes y discursos del rey. En Sáinz Moreno, F. (coord.). *La Monarquía parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 87-95). Madrid: Congreso de los Diputados.

Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1983). Artículo 56. El rey. En Alzaga Villaamil, Ó. (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Tomo V. Artículos 56 a 65* (pp. 39-94). Madrid: Revista de Derecho Privado. Edersa.

Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1984). Los Mensajes Regios. En *Libro homenaje a Jaime Guasp* (pp. 315-325). Granada: Comares.

Martín Jiménez, V. (2008). Mensajes de Navidad para una prensa de Transición: repercusión mediática de los discursos de Navidad del rey (1975-1982). *Historia actual online*, 17, 31-41.

Medina López, J. (2016). Discurso institucional e imagen en los mensajes de Navidad del rey de España (1975-2013). *Pragmática sociocultural. Revista internacional sobre Lingüística del Español*, 4 (1), 25-73.

Oliver Araujo, J. (2022). *Cuarenta años de monarquía en España, 1975-2015*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Oliver Araujo, J. (2023). La monarquía en España: ¿Déficit democrático o pieza esencial del Régimen del 78? *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 35, 142-164.

Ridao Martín, J. (2014). Abdicación y Monarquía parlamentaria en la España del siglo XXI. *Derecho y Cambio Social*, 37, 1-26.

Rollnert Liern, G. (coord.) (2007). *Las monarquías europeas en el siglo XXI*. Madrid: Sanz y Torres.

Ruiz Ruiz, J. J. (2001). Los discursos y mensajes regios como fuente de auctoritas. En Sáinz Moreno, F. (coord.), *La Monarquía parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 519-531). Madrid: Congreso de los Diputados.

Satrústegui, M. (2000). La Corona. En López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. y Satrústegui, M., *Derecho Constitucional. Vol. II* (pp. 15-36). Valencia: Tirant lo Blanch.

Tajadura Tejada, J. (dir.). (2022). *La Jefatura del Estado Parlamentario en el siglo XXI*. Sevilla: Athenaica.

Tajadura Tejada, J. (2023). La legitimidad funcional de la Corona como magistratura de auctoritas basada en la neutralidad y la ejemplaridad. *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 35, 188-209.

Tajadura Tejada, J. (2023b). ¿Monarquía o Repúblca? (Sobre Entre la Segunda y la Tercera República, de Alejandro Nieto, y Cuarenta años de Monarquía en España, de Joan Oliver). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 355-370.

Tenorio, P. J. y Gonzalo, M. (2001). La Corona en los discursos parlamentarios del rey. En Torres del Moral, A. (dir.), *Monarquía y Constitución (I)*. (pp. 627-640). Madrid: Colex.

Torres del Moral, A. (2001). El rey y las Fuerzas Armadas. En Sáinz Moreno, F. (coord.), *La Monarquía parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 215-238). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Torres del Moral, A. (2018). Cuarenta años de Monarquía parlamentaria (Balance). *Revista de Derecho Político*, 101, 33-64.

WEBGRAFÍA

Casa del Rey (1981). *Mensaje de S.M. el Rey a los españoles en la noche del 23 al 24 de febrero de 1981*. Disponible en: https://casareal.es/ES/ArchivoMultimedia/Paginas/archivo-multimedia_archivos-videos-detalle.aspx?data=47

Casa del Rey (2017). *Mensaje de S.M. el Rey*. Disponible en: https://www.casareal.es/sitios/listasaux/Documents/Mensaje20171003/20171003_Mensaje_de_Su_Majestad_el_Rey.pdf

Casa del Rey (2024a). *Actividades y agenda prevista*. Disponible en: https://casareal.es/ES/actividades/Paginas/actividades_agenda-prevista.aspx

Casa del Rey (2024b). *Discursos*. Disponible en: https://casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos.aspx

Casa del Rey (2024c). *Normativa de la Casa de S. M. el Rey*. Disponible en: <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/subhome.aspx>

TITLE: *The King's messages. Opportunity and way to regulate them*

ABSTRACT: As Head of State, the King of Spain usually addresses citizens through messages made in various contexts. Sometimes, the messages occur within the framework of an official event in which the King addresses a few words to those attending; he can also give a lecture at an academic event; likewise, every year he sends a message to the citizens on the occasion of Christmas; and, in exceptional situations, such as those of February 23, 1981 and October 3, 2017, the King makes messages whose effects on national life can be transcendental. However, the King's messages are not regulated in any regulation specifically dedicated to them and, beyond being considered recurrently as a manifestation of his arbitration and moderation functions contained in art. 56.1 of the Constitution, have never been normatively developed. The objective of this text is to analyze the King's messages, raise the opportunity for its regulation and offer different options to carry it out, either through a constitutional reform, or with its inclusion in a Crown law, or through a regulation. It is concluded that the King's messages must be regulated, that it would not be necessary to reform the Constitution and that a regulation would be the simplest way to regulate them.

RESUMEN: Como jefe del Estado, el rey de España acostumbra a dirigirse a los ciudadanos mediante mensajes realizados en diversos contextos. En ocasiones, los mensajes se producen en el marco de un acto oficial en el que el rey dirige unas palabras a los asistentes; también puede pronunciar una conferencia en un acto académico; igualmente, todos los años dirige a los ciudadanos un mensaje con ocasión de la Navidad; y, en situaciones excepcionales, como las del 23 de febrero de 1981 y el 3 de octubre de 2017, el rey realiza mensajes cuyos efectos en la vida nacional pueden ser trascendentales. Sin embargo, los mensajes del rey no están regulados en ninguna norma específicamente dedicada a ellos y, más allá de considerárselos recurrentemente como una manifestación de sus funciones de arbitraje y moderación contenidas en el art. 56.1 de la Constitución, no han sido nunca normativamente desarrollados. Es objetivo de este texto analizar los mensajes del rey, plantear la oportunidad de su regulación y ofrecer diferentes opciones para llevarla a cabo, ya mediante una reforma constitucional, ya con su inclusión en una ley de la Corona, ya a través de un reglamento. Se concluye que los mensajes del rey deben ser regulados, que no sería necesario reformar la Constitución y que un reglamento sería la forma más sencilla de regularlos.

KEY WORDS: *Crown, King, messages, constitutional reform, Crown law.*

PALABRAS CLAVE: *Corona, rey, mensajes, reforma constitucional, ley de la Corona.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 13.09.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 20.02.2025

CÓMO CITAR / CITATION: Ramírez Nárdiz, A. (2025). Los menajes del rey: oportunidad y modo de regularlos. *Teoría y Realidad Constitucional* 55, 261-288.