Monarquía y Constitución (I)

ANTONIO TORRES DEL MORAL (*director*)

Mª JOSÉ CANDO SOMOANO
ÍÑIGO CAVERO
SANTOS M. CORONAS
JAVIER CREMADES
SABINO FERNÁNDEZ CAMPO
ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA
CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA
Mª VICTORIA GARCÍA-ATANCE
MARIANO GARCÍA CANALES
PEDRO GONZÁLEZ TREVIJANO
MANUEL GONZALO GONZÁLEZ
MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN
JUAN ANTONIO HURTADO MARTÍNEZ
JOSÉ Mª LAFUENTE BALLE
LUIS LÓPEZ GUERRA
ANTONIA NAVAS CASTILLO
BALDOMERO OLIVER LEÓN
AMELIA PASCUAL MEDRANO
JAVIER PÉREZ ROYO
JOSÉ Mª PORRAS RAMÍREZ
SALVADOR RODRÍGUEZ ARTACHO
ÁNGEL SÁNCHEZ DE LA TORRE
PEDRO J. TENORIO SÁNCHEZ
ANTONIO TORRES DEL MORAL
LUIS VACAS GARCÍA-ALÓS
JOAQUÍN VARELA SUANCES-CARPEGNA

COLEX

Copyright © 2000

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

© Antonio Torres del Moral

© Constitución y Leyes, S.A.
Sor Ángela de la Cruz, 6 - 7ª planta
28020 Madrid
colexeditor@interbook.net
http://www.colex.es

I.S.B.N. Obra completa: 84-7879-610-X
I.S.B.N.: 84-7879-611-8
Dep. Legal: M-376-2001
Fotocomposición: Lufercomp, S.L. San Fernado de Henares (Madrid)
Imprime: Rógar. Tel.: 91 811 40 40

ÍNDICE

PRÓLOGO 13

I
VERTIENTE HISTÓRICA

TEMA I. SANTOS M. CORONAS: **Las leyes fundamentales del antiguo régimen (Notas sobre la Constitución histórica española** . 19

1. La herencia legal visigoda. 2. El espíritu pacticio de la sociedad altomedieval. 3. La «revolución constitucional» de Alfonso X el Sabio. 4. Hacia la formulación de una legalidad fundamental: 4.1. El juramento de los reyes; 4.2. La cuestión de contrafuero; 4.3. El principio de legalidad en el marco del Derecho divino de los reyes. 5. Del principio de legalidad al *contrato callado*. 6. El proyecto de Ley Perpetua de las Comunidades. 7. Del viejo pactismo al nuevo de las *Condiciones de millones*. 8. La Guerra de Sucesión y la ruptura del pacto de fidelidad y respeto al orden constituído de la Monarquía con los países de la Corona de Aragón. 9. La derogación del antiguo orden sucesorio de la Monarquía por el nuevo Reglamento con valor de ley fundamental de 1713. 10. Entre el absolutismo y pactismo: la defensa de la legalidad pacticia por la Diputación de los reinos. 11. La revivificación del concepto de ley fundamental: 11.1. La vía regalista; 11.2. La afirmación del Derecho patrio; 11.3. El influjo del Derecho natural racionalista. 12. El nuevo Derecho público. 13. Por el camino de la revolución. 14. La Junta de Legislación (fundamental del reino), 15. Las leyes fundamentales en los informes de la consulta al país. 16. La *Reunión* de las leyes fundamentales de la Monarquía y las *Cuestiones* preparatorias del proyecto constitucional.

TEMA II. JOAQUÍN VARELA SUANCES-CARPEGNA: **La monarquía en la historia constitucional española** 67

1. Soberanía y Monarquía. 2. Monarquía y división de poderes. 3. La confianza regia y parlamentaria de los Ministros. 4. El fracaso de la Monarquía parlamentaria en la historia constitucional española. 5. La Monarquía parlamentaria en la teoría constitucional española. 6. Apéndice: la importancia de la Monarquía en la Historia de España.

II
VERTIENTE COMPARADA

TEMA III. MARIANO GARCÍA CANALES: **Las monarquías parlamentarias europeas** 81

1. Adaptabilidad del modelo. 2. El plural panorama europeo. 3. Principios y reglas no escritas.

5.2. La República francesa y la función simbólica de su Jefe de Estado. 6. A modo de reflexión final.

IX
MONARQUÍA, CORTES Y DEMOCRACIA

TEMA XXIII. ANTONIA NAVAS CASTILLO: **Las «competencias no legislativas» de las Cortes Generales en relación con la Corona** . . 521

1. Introducción. 2. Los actos de las Cortes Generales en relación con la Corona: Consideraciones previas. 3. Provisión por las Cortes Generales de la sucesión en la Corona. 3.1. Planteamiento general. 3.2. Naturaleza y forma jurídica de la decisión parlamentaria. 3.3. Control de la decisión parlamentaria. 4. Prohibición expresa de las Cortes Generales para contraer matrimonio a persona que tenga derecho a la sucesión en el trono. 4.1. Planteamiento general. 4.2. Naturaleza y forma jurídica de la decisión parlamentaria. 4.3. Control de la decisión parlamentaria. 5. Reconocimiento por las Cámaras de la imposibilidad del Rey para el ejercicio de su autoridad. 5.1. Planteamiento general. 5.2. Naturaleza y forma jurídica de la decisión parlamentaria. 5.3. Control de la decisión parlamentaria. 6. Nombramiento de la Regencia por las Cortes Generales. 6.1. Planteamiento general. 6.2. Naturaleza y forma jurídica de la decisión parlamentaria. 6.3. Control de la decisión parlamentaria. 7. Nombramiento por las Cortes Generales del tutor del Rey menor. 7.1. Planteamiento general. 7.2. Naturaleza, forma jurídica y control de la decisión parlamentaria. 8. A modo de conclusión.

TEMA XXIV. ANTONIO TORRES DEL MORAL: **Monarquía, democracia y opinión pública** 559

1. Monarquía y democracia. 1.1. Monarquía preestatal. 1.2. Monarquía absoluta. 1.3. Monarquía limitada. 1.4. Monarquía orleanista. 1.5. La monarquía parlamentaria como monarquía democrática. 2. Las monarquías actualmente existentes en el mundo. 3. Parlamentización de la Monarquía Española actual. 3.1. Monarquía y Constitución. 3.2. El Rey como símbolo, como moderador y como árbitro. 3.3. Refrendo e irresponsabilidad. 4. El oficio de Rey. 5. Monarquía y opinión pública.

X
MONARQUÍA Y FUERZAS ARMADAS

TEMA XXV. JOSÉ Mª LAFUENTE BALLE: **La Jefatura Militar del Rey** 579

TEMA XXVI. SABINO FERNÁNDEZ CAMPO: **El Rey en el golpe de Estado del 23-F** 589

XI
OTRAS PERSPECTIVAS DE LA MONARQUÍA

Tema XXVII. JUAN ANTONIO HURTADO MARTÍNEZ: **La religión en las monarquías europeas:** 605

1. Introducción. 2. Dinamarca: Confesionalidad en una Constitución concentrada y normativa. 2.2. Culto. 2.3. Régimen jurídico-político. 3. Suecia: Pervivencia de la religión estatal y sistema constitucional difuso. 3.1. Modelo constitucional. 3.2. Culto. 3.3. Régimen jurídico-político. 4. Noruega: La expresa confesionalidad del Estado y el monarca en un régimen constitucional consuetudinario mixto. 4.1. Modelo constitucional. 4.2. Culto. 4.3. Régimen jurídico.político. 5. Inglaterra: El laberinto constitucional consuetudinario en su vertiente confesional. 5.1. Modelo constitucional. 5.2. Culto. 5.3. Régimen jurídico-político. 6. Bélgica: Tácita religiosidad de la Corona. 6.1. Modelo constitucional. 6.2. Culto. 6.3. Régimen jurídico-político. 7. Holanda: La religión minoritaria de la Corona en un Estado multiconfesional. 7.1. Modelo constitucional. 7.2. Culto. 7.3. Régimen jurídico-político. 8. Conclusiones-Bibliografía.

Tema XXVIII. PEDRO J. TENORIO SÁNCHEZ Y MANUEL GONZALO GONZÁLEZ: **La Corona en los discursos parlamentarios del Rey** 627

1. Introducción. 2. Relevancia del derecho de mensaje. 3. Las concepciones de la Corona como presupuesto. 4. Los discursos de la Corona. 4.1. Ausencia de regulación constitucional. 4.2. La práctica postconstitucional. 4.3. Naturaleza de los discursos: ¿existe un derecho de mensaje? 4.4. Postura que se mantiene 5. La Corona en los discursos parlamentarios del Rey. 6. Conclusiones.

TEMA XXVIII

LA CORONA EN LOS DISCURSOS PARLAMENTARIOS DEL REY

por
PEDRO J. TENORIO SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional. UNED
MANUEL GONZALO GONZÁLEZ
Letrado de las Cortes Generales. Profesor Asociado de Derecho Constitucional. UNED

1. Introducción

Es un lugar común indicar que la Corona es una institución jurídica no racionalizable exhaustivamente. Todos los intentos de dibujar sus perfiles en el marco del Estado democrático-liberal acaban en un punto en el que el intento de análisis racional se diluye en el reconocimiento del carácter tradicional de la institución. Como veremos, el análisis de la facultad del Rey de pronunciar discursos no puede ser ajena a esa cualidad de la Corona. Para dicho análisis conviene partir del de las concepciones de la Corona.

Por otra parte, la contemplación de las jefaturas del Estado de los países de nuestra misma órbita política puede ayudar a decidir la postura a adoptar respecto de las distintas cuestiones que plantea este atributo regio.

2. Relevancia del derecho de mensaje

Es conocida la relevancia del derecho de mensaje en el Derecho extranjero. Si volvemos nuestra mirada al paradigma de la monarquía parlamentaria encontramos que en Gran Bretaña, el discurso más importante que pronuncia el Rey, el discurso de la Corona (con el que se inicia cada legislatura), sólo es aparentemente expresión del criterio político del Jefe del Estado: contiene el programa político del Gobierno que asume el Rey en su integridad. También en sus discursos en el extranjero asume la Reina el criterio político del Gobierno [1]. No es que asuma una

[1] No resulta fácil encontrar alusiones doctrinales a esta posible facultad regia. Ninguna alusión encontramos, por ejemplo en Sir IVOR JENNINGS (*El régimen político de Gran Bretaña*. Tecnos, Madrid): se recoge la clásica cita de BAGEHOT según la cual la misión del Rey es estimular, aconsejar y

stura neutral o apartidista con el refrendo del Gobierno, es que el Rey se ha vis-
privado de esa suerte de «magisterio de la palabra». Debió de ser muy dramáti-
privar al Rey de la mismísima libertad de expresión. Y sin embargo, sabemos
e el sistema inglés, modelo del parlamentarismo, nos orienta sobre cómo la mo-
rquía sobrevive a la democracia. No creemos, pues, que deba hablarse de dere-
o de mensaje en sentido propio en Gran Bretaña.

El derecho de mensaje aparece en cambio tratado en las Constituciones repu-
canas: art. 11.2, de la Constitución de EE.UU.; art. 87 de la italiana.

a) En Estados Unidos, el art. 2, sec. III de la Constitución establece que «el
esidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y
omendará al Congreso para su examen las medidas que estime necesarias y
nvenientes...». Establece así, según era la intención de los constituyentes, un
ber del Presidente, más que un poder. Pero su significación histórica y actual ha
lo distinta. De este artículo se ha derivado un poder de recomendación del Pre-
lente o derecho de mensaje, que el Presidente usa ampliamente, no limitándose
propuestas vagas, sino presentando auténticos proyectos de ley que une a los
nsajes sobre el Estado de la Unión y sobre el presupuesto, así como cuando lo
quieren las circunstancias, a mensajes redactados *ad hoc*.

El fenómeno se traduce, en la práctica, en un desplazamiento de la iniciativa
islativa hacia el Presidente, si bien formalmente un miembro del Congreso
e hacer propia la propuesta del mismo convirtiéndola en proposición de ley.
obligación de informar se ha mutado en derecho de mensaje que tiene el signi-
ado práctico de convertir al Presidente en impulsor de la actividad legislativa
gislative Leader o *chief legislator)*. En la medida en que han crecido el Poder
cutivo (atribuido al Presidente por el art. II, sec. I de la Constitución) y el pa-
internacional de los Estados Unidos, ha ido ensanchándose el empleo del dis-
so por parte del Presidente.

Gracias a ello, se dice, es un guía de la Nación y no un mero detentador del
der. Se aproxima a la ciudadanía. Más aún: los periódicos, la radio, la televisión
obre todo, las conferencias de prensa del Presidente –inventadas por Roosevelt
bolidas durante la llamada «Presidencia imperial» de Nixon– desarrollan, de
cho, una función de control no codificada del cesarismo.

b) Si del sistema presidencial norteamericano pasamos al semipresidencial
ncés [2], seguimos encontrando un elenco amplio e imponente por su variedad y
rza, de los mensajes de la jefatura del Estado.

---

ertir (pág. 63): pero no se subraya que ello no implica un derecho de mensaje. De cara al electo-
, la Corona no tiene otro criterio político que el del Gobierno. En la obra *A written Constitution
the United Kingdom*, del Institute for Public Policy Research, (Londres, 1991), entre las faculta-
del Rey, nada aparece que se parezca a un derecho de mensaje (arts. 34 a 38, págs. 53 a 57) sino
su facultad de consejo se circunscribe al Primer Ministro u otros ministros (art. 37.1).

[2] El discurso de la Corona, al modo inglés, existió en Francia en los períodos monárquicos:
stitución de 1791 y durante la Carta de 1814. Vid. al respecto, MAESTRE, Jean-Claude: «Les
sages présidentiels en France», *Revue de Droit Public*, LXXX, 1964, págs. 392-438.

En Francia, las Presidencias desdibujadas han dado lugar a mensajes escasos y blandos y las Presidencias activas (Luis Napoleón, MacMahon, De Gaulle) a mensajes numerosos y significativos. El derecho de mensaje cobró gran importancia con Luis-Napoleón Bonaparte. También hizo un uso contundente de él Thiers lo que condujo, en 1873, a aprobar una ley (13 de marzo) que lo regulaba restrictivamente.

Hasta la Constitución vigente (1958) el Mensaje servía para permitir al Presidente entrar en contacto solemnemente en relación con el Parlamento.

El reforzamiento de los poderes de la Presidencia en la V República (1958) se traduce en innovaciones sensibles en cuanto al derecho de mensaje: aparece el Mensaje a la Nación y, además, el Mensaje al Parlamento es reforzado.

El art. 16 de la Constitución prevé que si el Presidente recurre a los poderes excepcionales «informe de ello a la Nación por un Mensaje».

Dicho artículo, según la doctrina, es una concreción de la libertad de expresión del Presidente de la República, que tiene tres manifestaciones: el Mensaje a la Nación en sentido estricto, reservado a los momentos críticos del país; la alocución radiotelevisada, que permite al Jefe del Estado entrar regularmente en relación con los franceses y mantener el contacto; la conferencia de prensa, por último, que da al Presidente la posibilidad de desarrollar sus ideas más ampliamente y de una manera menos solemne.

El art. 18 de la Constitución, por su parte, establece: «El Presidente de la República comunica con las dos Cámaras del Parlamento por Mensajes que hace leer y que no dan lugar a debate alguno. Fuera del período de sesiones, el Parlamento es reunido especialmente a tal efecto».

Hay que subrayar que el art. 19 dispensa de refrendo a los Mensajes Presidenciales. Esta es la mayor innovación.

c) En Alemania [3], no hay especificaciones constitucionales y la doctrina se halla dividida. Algún autor sostiene la libertad de expresión del Presidente, dentro del respeto a la «lealtad constitucional» *(verfassungsorgantreue)*. Un sector de la doctrina sostiene un poder de exteriorización del Presidente federal, fundado en la función representativa de la unidad estatal y de integración política del pueblo; ello implicaría un debilitamiento o interpretación elástica del requisito del refrendo; ahora bien, el ejercicio de tal función no puede, sin embargo, perjudicar las atribuciones de otros órganos constitucionales como consecuencia del principio de la «fidelidad constitucional de los órganos» *(verfassungsorgantreue)* que implica la prohibición, para el Presidente federal, de realizar comportamientos (incluso omisivos) que puedan perjudicar la política gubernamental. Pero se puede considerar dominante la posición según la cual el art. 58 de la Ley Funda-

---

[3] PACE, Alessandro: «Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche», en *Quaderni Costituzionali*, nº 2, agosto 1992, págs. 196-197, y bibliografía allí citada.

mental [4] establece obligación general de refrendo ministerial para actos oficiales –jurídicamente regulados– del Presidente, así como consentimiento (al menos sucesivo) por parte del Gobierno de todos los comportamientos presidenciales (también los omisivos), salvo los estrictamente privados.

d) La Constitución italiana regula los mensajes presidenciales en los arts. 74 y 87. El art. 74 establece la facultad del Presidente de devolver al Parlamento una ley para nueva deliberación mediante mensaje motivado. Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, ésta debe ser promulgada. El art. 87 establece, con carácter general, su facultad de enviar mensajes a las Cámaras.

Ambos tipos de mensajes han de ser refrendados según el art. 89. Ningún acto del Presidente de la República es válido si no es refrendado.

Pero en la práctica el Presidente y un sector de la doctrina han ido mucho más allá. Existe, ante todo el mensaje que el Presidente recién elegido pronuncia ante las Cámaras en sesión conjunta precisamente después del juramento, mensaje que ni es enviado ni es refrendado. Junto a este mensaje clasifica la doctrina un elenco relevante de mensajes: el Presidente podría dirigirse a las Cámaras (enviando un mensaje) auspiciando una intervención legislativa o llamando la atención sobre asuntos de importancia nacional, podría dirigirse a las Fuerzas Armadas o al Consejo Superior de la Magistratura (que preside).

Más aún. Junto a los mensajes mencionados, consecuencia de una competencia institucional, de una posición de mando o de una posición de influencia institucionalizada, existirían los mensajes que son manifestación de una general facultad del Jefe del Estado de exteriorizar las propias opiniones (llamado *potere di esternazione* que podría traducirse por «poder de exteriorización»). Los ejemplos pueden ser los más variados: «mensajes a la Nación», discursos públicos, cartas oficiales, entrevistas, ruedas de prensa, alocuciones o cualquier otra forma de manifestación del propio pensamiento.

Es discutida la amplitud del poder de exteriorización y la necesidad y extensión del refrendo. Frente a la afirmación de esta suerte de poder implícito en la Presidencia se ha argumentado que tiene efectos desestabilizadores y que en todo caso su ejercicio sin refrendo es inconstitucional dada la exigencia constitucional de refrendo de los actos presidenciales [5].

---

[4] Art. 58: «Las ordenanzas y disposiciones del Presidente federal precisan, para ser válidas, el refrendo del Canciller Federal o de los ministros federales competentes. Ello no es necesario para el nombramiento y revocación del Canciller Federal, para la disolución del Bundestag a que se refiere el art. 63 y para la solicitud a que se refiere el art. 69, apdo. III».

[5] En sentido favorable al «potere di esternazione» cabe mencionar, MARTINES, Temistocle: *Diritto Costituzionale*, 3.ª edic., Giuffré, Milán, 1984, págs. 531-534. Una orientación más restrictiva en BALDASSARRE, Antonio: *Manuele di Diritto Pubblico*, coord. por G. AMATO y A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1984, pág. 481. También, con muy amplia bibliografía, en PIERGIGLI, Valeria: «Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme», *Diritto e Società*, nº 3, 1993, págs. 434 y ss. Postura muy crítica y con sólida argumentación en PACE, Alessandro, *op. cit.*, págs. 501 y ss.

3. Las concepciones de la Corona como presupuesto

Las posiciones doctrinales en torno a la Corona en nuestra Constitución pueden reconducirse a dos. Una [6] entiende que el art. 56.1 de la Constitución, al proclamar al Rey Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, árbitro y moderador de las instituciones y representante más alto del Estado español en las relaciones internacionales, sobre todo al considerarlo árbitro y moderador, se establecen funciones del Rey que exceden de las atribuciones concretas de los artículos 62 y 63. Estas últimas serían la concreción no de todo el artículo 56.1, sino sólo de su alusión final («y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes»).

Esta postura doctrinal tiene como consecuencia atribuir al Rey un margen de discrecionalidad en la proposición de un candidato a la presidencia del Gobierno en caso de que de las mayorías parlamentarias no se desprenda un candidato obvio. Igualmente subraya un contenido efectivo en la posición del Rey como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas [7]. En tal sentido, se ha señalado que la expresión «mando» supremo de las Fuerzas Armadas, empleada por el art. 62, alude a una cierta efectividad de dicha posición; al parecer, en la práctica, existe en este ámbito cierta iniciativa del Rey [8]. En fin, la actuación del Rey durante la rebelión militar del 23 de febrero de 1981, en que impartió órdenes como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas sin posibilidad material de refrendo (porque todas las autoridades que podían refrendar estaban privadas de libertad) aunque no se invocase expresamente, actuó de forma implícita en favor de esta tesis. De hecho, a partir de este momento, la teoría de los poderes implícitos del monarca, antes sólo sostenida por sectores muy vinculados a la Monarquía, pasó a ser contemplada con simpatía o con cierto margen de duda por sectores antes decididamente hostiles a cualquier facultad regia no reconocida expresamente en la Constitución.

Para la otra opinión doctrinal, las primeras calificaciones que hace el art. 56.1 de la CE del Rey han de entenderse desplegadas de modo exhaustivo en los artí-

---

[6] A favor de poderes indefinidos de la Corona, FERNÁNDEZ FONTECHA, M., Y PÉREZ DE ARMIÑÁN, A.: *La Monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, págs. 358 y ss.; HERRERO DE MIÑON, M.: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, U.N.E.D., nº 7, Madrid, 1980, pág. 50; del mismo autor, «El Rey» (comentario al art. 56 de la Constitución), en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, tomo V, Madrid, 1985, págs. 48 y ss.; y, sin aludir al problema de interpretación del art. 56, SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, EDERSA, 5.ª edición, Madrid, 1987, págs. 233 y ss.

[7] HERRERO DE MIÑÓN, M.: «El Rey y las Fuerzas Armadas», cit., págs. 50-51 y pág. 55.

[8] LAFUENTE BALLE, J. M.: «Atribuciones del Rey» (Comentario al art. 62 de la Constitución), en *Comentarios a las Leyes Políticas...*, cit., tomo V pág. 290, y *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, EDERSA, Madrid, 1987, págs. 6, 337 y 338, 400 y 401. Considera, en relación con la comandancia militar regia, que se trata de una atribución preferentemente simbólica, pero que puede tomar cierta dimensión efectiva; que la dirección política de la defensa es corresponsabilidad del Rey y del Gobierno y que la iniciativa regia de una orden militar es un mecanismo en vigor y de extraordinaria importancia para el ejercicio por parte del Rey de su poder moderador.

culos 62 y 63 de la Constitución [9]. Invocan en su favor el art. 1.3 CE que define la Monarquía como parlamentaria, el propio art. 56 en relación con el 62 y 63 y de forma muy señalada el art. 56.3: «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el art. 64, careciendo de validez sin dicho refrendo...».

Podemos considerar ésta la tesis dominante. Así, tanto en el ámbito doctrinal [10] como legislativo, se considera meramente simbólica la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, en su art. 7 atribuye al Gobierno la determinación y ejecución de la política de defensa, así como la dirección de la Administración militar. Y en su art. 8 (redacción de la L.O. 1/1984, de 15 de enero) atribuye al Presidente del Gobierno la autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas (art. 8.1), la preparación estratégico-política y la dirección de la guerra (art. 8.2) y la dirección del Plan Estratégico conjunto (art. 8.3) [11].

Por lo que se refiere a la actuación del Rey en el intento de golpe del 23 de febrero de 1981 son diversas las explicaciones posibles. Se ha sostenido que puede hablarse de un refrendo tácito del Gobierno secuestrado, o de un refrendo sucesivo (cuando recobraron la libertad los miembros del gobierno). Se ha observado que el Rey hubo de escoger entre un incumplimiento de la Constitución en su letra o en su espíritu, optando por el cumplimiento de este último, no obstante un incumplimiento formal de la letra. En todo caso, no debe ser empleado un caso límite para fijar una regla general, como expresa el aforismo inglés *«hard cases make bad law»*. De forma que algunos, sin perjuicio de afirmar el carácter simbó-

[9] Vid. en tal sentido, ARAGÓN REYES, M.: «La Monarquía Parlamentaria», en PREDIERI, A., y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (eds.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 425, especialmente pág. 456; BAR CENDÓN, A.: «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978* (d. Manuel Ramírez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 191 ss., especialmente págs. 206-207; MENÉNDEZ REXARCH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, INAP, Madrid, 1979, págs. 451-452; TORRES DEL MORAL, A.: «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en LUCAS VERDÚ, P (dir.): *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1983.

[10] Vid., por ejemplo, ÁLVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983, pág. 96; ARAGÓN REYES, M.: «La Monarquía parlamentaria», en *La Constitución española de 1978*, dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, A., Civitas, Madrid, 1980, pág. 454; ESPÍN TEMPLADO, E.: *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1980, pág. 268, MENÉNDEZ REXARCH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, INAP Madrid, 1979, págs. 408-411; TORRES DEL MORAL, A.: «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en LUCAS VERDÚ, P. (dir.): *La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, y del mismo autor: *Principios de Derecho Constitucional español*, tomo II, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid, 1992, págs. 46 ss.; y TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, F.: «Las Fuerzas Armadas en la Constitución española», *REP* nº 12, Madrid, 1979, págs. 121-124 y 133-136.

[11] En sentido crítico frente al desarrollo legislativo del mando supremo del Rey, HERRERO DE MIÑÓN, M. *RDP* nº 7, U.N.E.D., Madrid, 1980, págs. 50-51.

lico en circunstancias normales, se refieren al trastocamiento del orden normal en situaciones excepcionalísimas [12].

4. LOS DISCURSOS DE LA CORONA

4.1. AUSENCIA DE REGULACIÓN CONSTITUCIONAL [13]

El mensaje regio se preveía 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. Replanteado el tema en la posterior «reunión de Gredos» se acordó dejar a la práctica la solución del problema. Un año después, el 29 de septiembre de 1978, la cuestión se planteaba en el Senado por el señor Marías, con igual resultado.

4.2. LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL

¿Cuál es, en ausencia de regulación constitucional, la práctica?

Prescindiendo de los anteriores a la Constitución, podemos mencionar tres tipos de discursos del Rey:

a) Por un lado, los discursos periódicos anuales: el que pronuncia con motivo de la Pascua Militar (6 de enero), el de apertura del Año Judicial (15 de septiembre) y la alocución televisada de la Pascua de Navidad (24 de diciembre).

b) De otro, en las Cortes ha pronunciado los siguientes discursos [14]: el de sanción de la Constitución (27 de diciembre de 1978) [15]; los de salutación con motivo de la apertura de las cinco legislaturas constitucionales [16]; el de homenaje a los Di-

[12] Así, D. Antonio JIMÉNEZ BLANCO (Diario de Sesiones del Senado, 25-IX-1978) afirmó en las Cortes constituyentes: «En esta forma política la Corona y su titular en cada momento, el Rey, son elementos fundamentalmente simbólicos, desposeídos de atribuciones concretas para la conducción de la vida política del país y dotados sólo de un fondo último e inconcreto de poder, que quizá actúa sólo en caso de gravísima crisis». Por su parte, TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, F.: *op. cit.*, pág. 123: «tan sólo cabe, a mi juicio, entender que el Rey, que debe «arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones»... funcione como el gran mediador entre las FAS y el resto de las instituciones, cuando aquéllas entiendan que existen motivos de grave peligro para la Constitución. Se trataría así de una garantía última, de carácter no material o ejecutivo, sino tan sólo "disuasiva"...».

[13] Vid. HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «Los mensajes regios», en *Libro Homenaje a Jaime Guasp*, Comares, Granada, 1984, pág. 316, nota 2.

[14] Antes de la Constitución, pronunció en las Cortes el discurso de Coronación (22 de noviembre de 1975) (Boletín Oficial de las Cortes Españolas, X Legislatura, núm. 21, págs. 3 ss.) y el de apertura conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado (22 de julio de 1977) (Cortes, Diario de Sesiones, año 1977, núm. 3, págs. 38 ss.).

[15] Diario de Sesiones, año 1978, págs. 5-7.

[16] Apertura de la I Legislatura, 9 de mayo de 1979 (Diario de Sesiones año 1979, nº 6, págs. 177-179); II Legislatura, 25 de noviembre de 1982 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1982, nº 2, págs. 22-26), III Legislatura, 28 de julio de 1986 (Diario de Sesiones del Con-

tados y Senadores de las Cortes constituyentes (5 de diciembre de 1983) [17]; el Conmemoración del X Aniversario de la Constitución (6 de diciembre de 88) [18]; y el del Acto de Inauguración del edificio de ampliación del Palacio del nado (23 de septiembre de 1991) [19]. A ellos ha de añadirse el escrito leído o dis-buido a Diputados y Senadores el 24 de febrero de 1981 [20].

c) Los discursos que pronuncia de modo esporádico con distintos motivos: ıjes, entrega de honores y distinciones, etc.

Según las fuentes publicadas, los discursos de cuya elaboración se tiene cono-niento contienen el criterio político del Rey pero partiendo de la base de que se ta de una magistratura neutral políticamente, y salvo que la presidencia del go-ɜrno muestre un parecer distinto. Son elaborados por el Rey [21] en la Casa Real, ı sometidos a la consideración del Presidente del Gobierno [22]. Y si éste mani-

so de los Diputados, año 1986, nº 4, págs. 119-120); IV Legislatura, 6 de diciembre de 1989 ario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1989, nº 4, págs. 135-137); V Legislatura, de julio de 1993 (Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, año 1993, nº 4, págs. 103-105).

[17] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1983, nº 81, pág. 3886.

[18] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1988, nº 157, págs. 9425-9426.

[19] Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado, año 1991, nº 1, pág. 3.

[20] *ABC*, viernes 27-2-1981, pág. 11; *El País*, jueves 26-2-1981, pág. 13.

[21] Contamos al efecto con el testimonio del propio Rey, en VILLALONGA, José Luis de: *El Rey. ıversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Plaza y Janés, Barcelona, 1993, págs. 247 ss.: «... ndo el Rey se dirige a todos los españoles, lo hace en completa libertad. En Inglaterra, la Reina ɔel lee un discurso de la Corona escrito por el Primer Ministro y sus colaboradores. Pero en lo : yo digo no hay intromisión de nadie. Y creo que ahora la gente sabe que lo que dice el Rey es lo : el Rey piensa.

-Queréis decir [pregunta el entrevistador] ¿que el Gobiemo no está al corriente de lo que el Rey ı decir a los españoles?

-Sí, el Presidente del Gobierno sabe lo que yo voy a decir (no sería leal por mi parte ocultárselo), o no sabe en qué términos voy a expresarlo. *Mi discurso es el resultado de un pacto entre el Pre-ente del Gobierno y yo* (subrayado nuestro). Yo le digo: «Esto es lo que voy a decir a los españo-¿Qué piensa usted?». Por lo general, está de acuerdo conmigo. A veces discutimos a propósito de matiz, de una palabra que conviene o no emplear. Pero lo importante (y ése es el lujo que yo me mito) es que yo pueda decir a los españoles lo que esperan que les diga...» (págs. 247-248).

...

Preguntado por quiénes lo confeccionan materialmente contesta:

-«Las líneas maestras de mis mensajes son siempre obra mía. Luego las discuto aquí, en pala-, con mis colaboradores más íntimos. Después, según el tema que tengo que tratar, hago que me nsejen juristas, sociólogos, a veces el Ministro de Asuntos Exteriores, incluso militares.

...

... No hay en España un *speech writer* como en los Estados Unidos o como en Inglaterra.

...

Aquí el acabado final de mis discursos procuro dárselo yo» (págs. 248-249).

[22] CERNUDA, Pilar, en *El Presidente*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1994, págs. 362-363, se-ı que, como cortesía, los discursos se envían a La Moncloa habitualmente, y narra cómo en un ɔ en el que hubo discrepancias entre el Presidente del Gobierno y el Jefe de la Casa de S.M., el / aceptó el criterio del Presidente del Gobierno. «Al llegar el momento de redactar el tradicional ısaje navideño, Sabino Fernández Campo le propone al Rey... incluir un párrafo de elogio hacía

fiesta su preferencia por un contenido distinto, prevalece el criterio de la presidencia del Gobierno.

4.3. NATURALEZA DE LOS DISCURSOS: ¿EXISTE UN DERECHO DE MENSAJE?

Sobre la base de esta ausencia normativa, MIGUEL HERRERO Y R. DE MIÑÓN [23] sostiene que existe en nuestro ordenamiento un derecho de mensaje Regio. Entiende que éste consiste en la «expresión solemne del criterio político del Jefe del Estado». Sostiene que este derecho de mensaje fue tácitamente admitido por las constituyentes, y se ha impuesto en la práctica (fuerza normativa de los hechos). Además, no precisa refrendo.

«El Rey no actúa como portavoz institucional de una opción de gobierno, sino como una instancia supergubernamental, esto es, arbitral» [24]. Menciona algunos supuestos en los que no cabe hablar de refrendo tácito del Gobierno, pues sostiene que el refrendo implica que el Gobierno puede cesar por lo que no es propio de gobiernos en funciones: sería el caso del discurso pronunciado por el Rey el 4 de febrero de 1981 [25] o del Mensaje de Inauguración de la Legislatura que el Rey hizo en 1982 [26]. Añade los mensajes no refrendados por imposibilidad física de 23 y 24 de febrero: la alocución televisada y el discurso dirigido a algunos parlamentarios. En fin, entiende que no sólo pueden tener como contenido una opinión, sino también una orden.

Tal postura, en definitiva, viene a apuntalar la tesis que sostiene que el Rey tiene poderes autónomos que puede ejercer sin refrendo.

4.4. POSTURA QUE SE MANTIENE

La monarquía parlamentaria, o más precisamente, la democracia con Jefatura de Estado monárquica, son incompatibles con el derecho de mensaje regio.

Los discursos del Rey en una democracia parlamentaria no constituyen ni función ni atribución regia independiente, sino una actividad aneja al ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas. Por ello, deben seguir, en cuanto a

los periodistas... De esa forma... se rompería el hielo que existía en ese momento entre Don Juan Carlos e importantes periodistas de diferentes medios. Y así se hizo. El discurso, como es habitual, se envió a La Moncloa, un acto de cortesía... El texto regresó de La Moncloa sin las polémicas líneas... incluía un texto nuevo, demoledor para los informadores». El Rey rehusó la propuesta del Jefe de la Casa de S.M. de insistir y pronunció el discurso en la forma en que se le remitió de La Moncloa.

[23] «Los mensajes regios», *cit.*, págs. 315. ss.

[24] *Op. últ. cit.*, pág. 317.

[25] *Op. últ. cit.*, pág. 321. No se pronunció en la misma situación el de 6 de enero de 1981, pues el Gobierno dimitió el 29 de enero de dicho año.

[26] *Op. últ. cit.*, pág. 322.

n jurídico de responsabilidad y refrendo, el de la actividad principal que ın o desenvuelven.

estra Constitución establece funciones tasadas de la Corona e implícita ición de las funciones no atribuidas expresamente por la Constitución y las art. 56.1). Todos los actos del Rey, dice, han de ser refrendados, salvo los 65.2 (art. 56.3). Incluso los del 65.2 son refrendados en la práctica.

o, y la propia relevancia del derecho de mensaje, impiden considerarlo es- do tácitamente en nuestra Constitución. No puede prevalecer lo que fuera nción, no expresada en el texto, de los constituyentes. Los discursos del) son expresión de un derecho de mensaje regio sino una práctica que hay ntrastar con las características propias de una democracia con Jefatura del monárquica.

to sentado, hay que reconocer que el discurso del Trono inglés es el modelo curso regio más coherente con la «monarquía parlamentaria», esto es, con la racia con Jefatura del Estado monárquica.

r otro lado, no puede aceptarse que la práctica abone la tesis de la existen- un derecho de mensaje regio sin refrendo.

cierto que ha habido discursos sin refrendo, pero no son la regla general. dad que sólo un gobierno en funciones puede asumir responsabilidad políti- sentido estricto, pero ello no lo inhabilita para refrendar, so pena que tenga- ue admitir que por ejemplo, tampoco puede aprobar Decretos. Es preciso r que hay formas más difusas de responsabilidad política y formas de res- bilidad penal y civil que dan sentido al refrendo del gobiemo en funciones. do ello, resulta discutible que los discursos pronunciados por el Rey con go- s cesantes no tengan refrendo. Antes al contrario, hay que sostener que si se ce un discurso regio con un gobierno cesante, forma parte de la competencia e prestar su asentimiento al discurso regio. Y por ello, también, el refrendo.

ro es que además los discursos de apertura de la Legislatura se han produci- rmalmente con gobiernos responsables políticamente. Detengámonos breve- en este punto.

Reglamento del Congreso (10 de febrero de 1982) no precisa la secuencia idura-nombramiento-apertura de la Legislatura. Es más, en su tenor literal, te imaginar que la apertura sea anterior al nombramiento (o investidura) ya n sólo establece en su artículo 5 que «dentro del plazo de los quince días si- tes a la celebración de la sesión constitutiva, tendrá lugar la solemne sesión ertura de la legislatura». Dado que puede haber propuestas regias de candi- la Presidencia del Gobierno durante dos meses desde que se celebra la pri- votación de investidura (art. 99.5 CE) es claro que puede tener lugar la aper- in que exista gobiemo con plena responsabilidad política. Ahora bien, en la r parte de los casos, la apertura ha sido posterior a la investidura y al nom- ento de Presidente del Gobierno, por lo que el discurso correspondiente de rona está refrendado por un Gobierno plenamente responsable. La I Legisla-

tura se inauguró solemnemente un 9 de mayo y la investidura había tenido lugar el 30 de marzo anterior (no estaba vigente el actual Reglamento del Congreso). Tanto la III, IV y V Legislaturas fueron abiertas solemnemente después de otorgada la investidura[27]. En realidad, HERRERO DE MIÑÓN escribe contemplando un supuesto que puede considerarse excepcional: el de la II Legislatura, cuando efectivamente el Rey propone candidato a la presidencia del Gobierno en la misma fecha en que se procede a la apertura legislativa: 1 de diciembre de 1982.

Por lo que se refiere a los discursos pronunciados el 23 y 24 de febrero, deben ser contemplados como anomalías, como excepciones y no como punto de partida para la construcción de un supuesto derecho de mensaje.

Por otro lado, los discursos no tienen fuerza ejecutiva, aunque puede que el Jefe del Estado anuncie una decisión que sí la tenga. No pueden, por tanto, tener como contenido órdenes. Su autoridad es tan sólo moral. Son manifestación de opinión. No se publican en el Boletín Oficial del Estado.

5. La Corona en los Discursos Parlamentarios del Rey

En su discurso de proclamación como Rey, el Rey elige el término «moderador» para poder designar su función. Un término tímido si tenemos en cuenta el amplio poder efectivo que podría haber ejercido en el marco de las Leyes Fundamentales: «... deseo ser capaz de actuar como moderador, como guardián del sistema constitucional y como promotor de la justicia». Se entrevé, por otro lado, su orientación hacia el sistema democrático-liberal: «La Corona entiende, también, como deber fundamental, el reconocimiento de los derechos sociales y económicos, cuyo fin es asegurar a todos los españoles las condiciones de carácter material que les permiten el efectivo ejercicio de todas sus libertades».

En el discurso de 22 de julio de 1977, con motivo de la solemne sesión de apertura de las Cortes que serían constituyentes, se anuncia la transición a la democracia: «Al presidir esta histórica sesión, veo cumplido un compromiso al que siempre me he sentido obligado como Rey: el establecimiento pacífico de la convivencia democrática sobre la base del respeto a la Ley, manifestación de la soberanía del pueblo...» y más adelante añade: «... este solemne acto de hoy tiene una significación histórica muy concreta: el reconocimiento de la soberanía del pueblo español»... «la democracia ha comenzado».

Ahora bien, se percibe aún el recurso a construcciones ideológicas anteriores: «Como Rey de España, al tener la soberanía popular su superior personificación en la Corona...»

---

[27] Las fechas de investidura y apertura de la correspondiente legislatura son las siguientes:
I Legislatura (1979): investidura, 30 de marzo; apertura, 9 de mayo. II Legislatura (1982): investidura, 1 de diciembre; apertura, 25 de noviembre. III Legislatura (1986): investidura, 23 de julio; apertura, 28 de julio. IV Legislatura (1989): investidura, 5 de diciembre; apertura, 6 de diciembre. V Legislatura (1993): investidura, 8 de julio; apertura, 14 de julio.

Además, se autodenomina «monarca constitucional» aunque no parece que n la intención de negar su carácter parlamentario, sino para subrayar su someti- ento a Derecho. Con todo, mantiene la existencia de un poder arbitral: «Como onarca constitucional que hablo en nombre de la Institución a que me debo, no e incumbe proponerles un programa de tareas concretas que únicamente a uste- s y al Gobierno corresponde decidir; ni ofrecer orientaciones para llevarlas a en término pues éste es cometido de los poderes políticos. Pero sí quiero seña- la función integradora de la Corona y su poder arbitral, que cobran un especial lieve en sus relaciones con las Cortes».

No se había aprobado la Constitución que tan enérgicamente racionalizaría s actos de la Corona sometiéndolos a refrendo. En los discursos posteriores, la asión a la función arbitral o integradora no es tan tajante.

El discurso pronunciado con motivo de la sanción de la Constitución no se em- eña en reivindicar función alguna sin refrendo. Se preocupa de subrayar el entu- asmo por la aprobación de la Constitución y la neutralidad política de la Corona.

> «... al ser una Constitución de todos y para todo, es también la Constitución del Rey de todos los españoles».
>
> «Y hoy como Rey de España y símbolo de la unidad y permanencia del Estado, al sancionar la Constitución y mandar a todos que la cumplan, expreso ante el pueblo español, titular de la soberanía nacional, mi decidida voluntad de acatarla y servirla».
>
> «De acuerdo con estos propósitos, la Monarquía, que, como institución integradora, debe estar por encima de discrepancias circunstanciales y de accesorias diferencias, procurará en todo momento evitarlas o conjugarlas para extraer el principio común y supremo que a todos debe impulsarnos: lograr el bien de España».

En su discurso de apertura de la I Legislatura invoca su condición de árbitro y oderador, pero para hacer indicaciones sumamente genéricas.

Las extraordinarias circunstancias del golpe de Estado fallido del 23 de febre- de 1981 dan lugar a una intervención directa del Rey, como es sabido. El día 24 e un discurso a los dirigentes de los partidos mayoritarios en el que, mantenien- o un protagonismo destacado, invita a abordar la situación con «serenidad y me- ira» y con «serenidad y prudencia». Pero al mismo tiempo, reconoce explícita- ente lo extraordinario de la intervención: «... el Rey no puede ni debe enfrentar eiteradamente, con su responsabilidad directa, circunstancias de tan considerable ensión y gravedad...»

En el discurso de apertura de la II Legislatura, se felicita por el carácter pacífi- o del relevo en el poder e invita a la consolidación y respeto por el Estado de De- echo: «Se equivoca por completo quien piense, quien insinúe o quien declare con orpe malicia que las Fuerzas Armadas, polo opuesto del terrorismo, podrían ter- inar con él radicalmente, suspendiendo o modificando el Estado de Derecho. sa es exactamente, como de sobra sabemos, la jugada maestra que pretende el error».

Así pues, puede afirmarse que los discursos contienen orientaciones políticas, que abordan las cuestiones actuales, pero con una perspectiva de Estado, apartidista. Así, en varias ocasiones expresa su adhesión al Estado social y democrático de derecho (9 mayo 1979, ó 5 diciembre 1983). Se recuerda éste o aquel aspecto recogido en el texto constitucional o se alude a empresas políticas de Estado: integración en Europa (28 julio 1986, 6 diciembre 1989) o reforzamiento de las relaciones con Iberoamérica (6 diciembre 1989). Particularmente breve es el de apertura de la V Legislatura, que se mantiene en la línea señalada: aludir a cuestiones actuales recordando principios generales. (Así, la solidaridad o la ética en las relaciones individuales y sociales).

En síntesis, pues, recogen la opinión política del Rey pero como órgano constitucional neutral y apartidista. Y conciben la Monarquía como parlamentaria en cuanto que no partícipe efectivo del poder ejecutivo o de gobierno.

Queda en penumbra si la función arbitral puede llegar a tener un contenido efectivo aunque, desde luego, nada se hace para reivindicar tal contenido. Parece más coherente con la tendencia de los discursos considerar que aceptan una Monarquía exhaustivamente racionalizada.

6. Conclusiones

El derecho de mensaje, en sentido estricto, se da en los sistemas presidencialistas y en las repúblicas parlamentarias. Tiene gran relevancia política, pues, entre otras cosas, permite al Jefe del Estado conectar directamente con el electorado.

En una democracia con Jefatura del Estado monárquica no existe propiamente un derecho de mensaje. Los discursos regios deben contar con el consentimiento y refrendo del Gobierno.

Esto sentado, caben dos variantes: por su contenido, los discursos pueden desplegar el criterio político del Gabinete (caso del discurso del Trono inglés) o pueden reflejar una opinión política de Estado, apartidista, que recuerde los principios fundamentales en que descansa la unidad nacional (caso de España).

Entre nosotros, algún autor ha sostenido la existencia de un derecho de mensaje regio susceptible de ser ejercido sin refrendo, y que sería una especificación más de un poder arbitral del Rey. Esta postura ha de ser rechazada dado el tenor literal de nuestra Constitución y hasta cierto punto, la práctica.

Al parecer, en nuestro sistema, los discursos del Rey han de ser sometidos al criterio de la Presidencia del Gobierno. Y así se hace, según testimonios escritos. No se trata de una cortesía. Y el Rey parece entenderlo como deber jurídico, pues en caso de discrepancia el Rey ha aceptado el criterio del Gobierno.

De todas formas, en la elaboración de los discursos hay un protagonismo regio explicable por las peculiaridades de nuestra monarquía, pero que puede ceder con el tiempo dado el carácter parlamentario del sistema. El origen histórico de nuestra monarquía y la necesidad de actuación de la misma en algún momento extraordi-

nario sin refrendo no pueden ser utilizados para sostener poderes sin refrendo con carácter general: deben ser contemplados como anomalías o excepciones.

Los discursos regios no asumen el programa político del Gobierno, sino que adoptan una postura neutral. Afrontan problemas actuales recordando los grandes principios constitucionales. Expresan una radical adhesión y sometimiento a la Constitución. Rechazan un protagonismo político directo y una función de Gobierno de la Corona, pero aluden a la función arbitral, quedando en la penumbra si puede tener un contenido efectivo sin refrendo. La postura más coherente con nuestra Constitución sería negar esa posibilidad.