

**EL PROTOCOLO OFICIAL DEL
ESTADO 40 AÑOS DESPUÉS DE
LA APROBACIÓN DE LA
CONSTITUCIÓN**

DOLORES DEL MAR SÁNCHEZ GONZÁLEZ

SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. 2. PROTOCOLO Y DERECHO. PROTOCOLO OFICIAL DEL ESTADO. 3. LA PERVIVENCIA DEL DECRETO DE PRECEDENCIAS FRANQUISTA HASTA 1983: LA GESTACIÓN DEL NUEVO DECRETO. 4. LA «PAZ PROTOCOLARIA» CREADA POR EL DECRETO. 5. LA OBSOLESCENCIA DEL DECRETO Y LA NECESIDAD DE REFORMA DEL MISMO. 6. CONCLUSIONES

Fecha recepción: 27.10.2017
Fecha aceptación: 6.02.2018

EL PROTOCOLO OFICIAL DEL ESTADO 40 AÑOS DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: MODIFICACIONES, BALANCE Y PROPUESTAS DE REFORMA

DOLORES DEL MAR SÁNCHEZ GONZÁLEZ¹

Catedrática de Historia del Derecho y de las Instituciones
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

El 4 de agosto de 1983 se aprobaba por Real Decreto el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado (*BOE* 188, de 8 de agosto de 1983), coloquialmente conocido como *Decreto de Precedencias*.

La justificación principal del mismo la encontramos en que la aprobación de la Constitución de 1978, en la que el Estado adoptaba la forma política de una Monarquía Parlamentaria, supone además la creación de una nueva estructura entre los poderes y las instituciones a los que es preciso dotar de visibilidad por cuanto «articulan la imagen política y administrativa de la Nación». La justificación secundaria aportada será la configuración autonómica de la organización territorial del Estado. Por último, se señala la necesidad de dar prioridad en el orden ceremonial a las autoridades elegidas y de representación, frente a las autoridades de designación directa, incluyendo en la ordenación el reconocimiento a las instituciones relacionadas con el mundo de la cultura.

¹ Catedrática de Universidad, Departamento de Historia del Derecho y de las Instituciones, Facultad de Derecho de la UNED, C/ Obispo Trejo, n.º 2, Desp. 3.28, 28040 Madrid (España) email: mdm-sanchez@der.uned.es. IP Grupo de Investigación Historia del Pensamiento Jurídico-Político (GIHPJ-P) de la UNED. Doctoranda de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Málaga en el programa de Doctorado Interuniversitario en Comunicación.

El modo en que los ciudadanos perciben a sus autoridades afecta fundamentalmente a la imagen del país tanto como dentro de nuestras fronteras y no debe ser algo tomado a la ligera, ya que la marca «España» es la que está en juego. No se trata, como quieren hacernos creer algunos postmodernos, de utilizar conceptos caducos y trasnochados, que inciden en diferencias interpersonales, sino de transmitir a la ciudadanía unos mensajes coherentes acerca de la propia estructura institucional del Estado y la proyección de los valores democráticos y sociales anclados en el nuevo modelo.

Dos primeras cuestiones básicas se plantean en relación con la medida:

- ¿Por qué se esperó cinco años para la expedición de la norma?
- ¿Por qué la forma adoptada por la norma es la de Real Decreto?

A estas dos preguntas siguen multitud de cuestiones que intentaremos responder a lo largo del presente artículo.

2. PROTOCOLO Y DERECHO. PROTOCOLO OFICIAL DEL ESTADO

El protocolo es «un instrumento de comunicación persuasiva y simbólica (verbal y no verbal) que emplean las instituciones u organizaciones (públicas/privadas) para una uniforme y coherente transmisión de identidad y cultura corporativa propia»². Restringido durante mucho tiempo al espacio diplomático y palatino³, hoy en día el protocolo ha dejado de ser tan sólo una herramienta de comunicación⁴ para convertirse en una disciplina transversal al derecho, la historia, la antropología, la sociología, la comunicación, etc. Esa multidisciplinariedad es la única que puede proporcionar un conocimiento holístico, adecuado a las necesidades formativas de los protocolistas.

El protocolo ha saltado a la empresa, en primer lugar, y a la sociedad después, como instrumento gestor de públicos en relaciones públicas⁵. Al fin y al cabo, el

² SIERRA SÁNCHEZ, J. (2008). «Protocolo: herramienta comunicativa persuasiva y simbólica», *Zer*, vol. 13, núm. 24, 337-361, 337.

³ OTERO ALVARADO, M. T. (2000). *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*. Sevilla, Mergablum, 28.

⁴ Así la consideran VILARRUBIAS, F. A. (1994). *Tratado de Protocolo del Estado e Internacional*. Oviedo, Ediciones Nobel; MARÍN CALAHORRO, F. (1997). *Fundamentos del Protocolo en la Comunicación Institucional*. Madrid, Editorial Síntesis y (2000). *Protocolo y comunicación. Los medios en los actos públicos*. Barcelona, Bayer Hermanos, S.A.; LAFORET, J. J. (1997) *Protocolo y medios de comunicación social*. Canarias, Editorial Premon; López Piñero, R. (2003). «El protocolo en las instituciones públicas», en FERNÁNDEZ AREAL, M. (dir.). *Relaciones Públicas y Protocolo*. IV Jornadas de Comunicación social. Universidad de Vigo.

⁵ A este respecto son fundamentales las tesis doctorales de OTERO ALVARADO M.T. (1999). *Protocolo y relaciones públicas del Estado. Los días nacionales en la exposición Universal de Sevilla* (dirigida por Juan Rey en la Universidad de Sevilla); HERNÁNDEZ, S. (2006). *Los gabinetes de protocolo como herramientas de relaciones públicas en las universidades españolas del siglo XXI* (dirigida por OTERO ALVARADO y defendida en la Universidad de Sevilla); SIERRA J. (2007). *Protocolo: símbolos y comunicación en el siglo XXI* (dirigida por Francisco García García en la UCM); ÁLVAREZ, M. L. (2008). *Nociones del protocolo desde la bibliografía de sus autoridades* (dirigida por Daniel Martí, en la Universidad de Vigo)

protocolo canaliza la imagen e identidad institucional y corporativa a los públicos a los que se dirige esa imagen. Pero su esencia jurídica se mantiene, pese a que en el ámbito jurídico el protocolo ha pasado durante mucho tiempo desapercibido, cuando es el que mejor refleja su naturaleza en cuanto conjunto de normas, usos y costumbres que determinan el orden de celebración de los actos oficiales y solemnes⁶. El protocolo es la imagen del poder y presenta tanto un elevado índice persuasivo con un fuerte componente empático, generando en los públicos sentimientos de pertenencia a algo. Y por excelencia esa imagen es la que se percibe a través del protocolo institucional —el aplicado en las instituciones públicas—, y por ende en el Protocolo Oficial del Estado. Pero también está presente en otros muchos actos públicos, actos ceremoniales y solemnes que no tienen que ver específicamente con el Estado, pero que aprovechan la combinación de signos y símbolos al objeto que realizar una comunicación adecuada a sus necesidades⁷.

No vamos a entrar a profundizar ahora en las diferentes escuelas existentes en protocolo —comunicológica, publirrelacionista y jurídica—, porque no creemos que exista incompatibilidad entre ellas sino todo lo contrario: una necesaria complementariedad.

No obstante, al carecer de una definición legalmente válida⁸, sí consideramos conveniente matizar la definición de protocolo —palabra polisémica que en ocasio-

⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M (2014). «Protocolo y Derecho: La juridicidad del Protocolo. En SÁNCHEZ GONZÁLEZ D. del M. (coord.). *I Congreso Internacional El Protocolo contemporáneo* (Madrid, 23 al 25 de abril de 2014). Madrid, Seeii, 334-357. Desde el punto de vista jurídico son fundamentales las obras de Vilarrubias F.A. (2005) *Protocolo, ceremonial, heráldica y vexilología en el Estado, en las corporaciones públicas y en la empresa internacional*. Oviedo, Ediciones Nobel; y LÓPEZ NIETO, F. (2006). *Honores y Protocolo. Parte General*. 3.ª edición. Madrid: La ley-El consultor de los Ayuntamientos y *Manual de Protocolo* (2006). Barcelona, Ariel.

SOMAVILLA RODRÍGUEZ, E. (2015). *Protocolo en el Estado de la ciudad del Vaticano. Tradición y modernidad. Análisis histórico, jurídico e institucional de la Santa Sede en relación con su ceremonial y su protocolo*. Madrid Ediciones Religión y Tertulia. 3 vols.; CASADO TRIGO, M. (2016). *Historia del protocolo en las Cortes Generales Españolas*. Madrid, Sanz y Torres; RABASCO FERREIRA, R. (2017). *La representación pontificia en la Corte española. Historia del Ceremonial y Diplomacia*. Madrid, Sanz y Torres.

⁷ Sierra Sánchez, J. Y Sotelo González, J. (2008). «El estado actual del protocolo a nivel jurídico y profesional», *Icono* 14, n.º 11, 1-34.

⁸ «En la ley no existe una definición de lo que debe entenderse por protocolo, y esto ha motivado que los distintos autores que han escrito sobre el tema hayan formulado sus propias propuestas, que responden como es lógico, a la idea que cada uno tiene sobre la materia» (LÓPEZ PÉREZ, C. (1990). *El libro del saber estar. La urbanidad y los usos sociales*. Oviedo, ediciones Nobel, 157). Por ello, y para no asumir sin más otras definiciones incompletas, era habitual hacerse en muchas ocasiones eco de la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pese a que llevábamos tiempo señalando lo desfasado de la misma —«regla ceremonial o palatina establecida por decreto o costumbre»—. Por fin, la última edición (23.ª) actualizó la definición a la de «conjunto de reglas establecidas por norma o por costumbre para ceremonias y actos oficiales o solemnes». Creemos que dicha definición se ajusta más a la realidad y confirma la juridicidad del protocolo y la aplicabilidad del término protocolo con carácter amplio a la realización de actos públicos solemnes. Al fin y al cabo, en protocolo, al igual que en derecho, coincide la disciplina con su objeto de estudio.

nes se utiliza incorrectamente como sinónima de etiqueta, ceremonial o buenas maneras— para reconducirla a sus cauces correctos: en sentido estricto el protocolo es un conjunto de normas, usos y costumbres jurídicos que determina el orden de celebración en los actos oficiales y solemnes y la participación de las autoridades en las mismas. En sentido estricto no hay más protocolo que el Protocolo Oficial del Estado. No obstante, en sentido amplio el protocolo puede ir más allá de las propias normas jurídicas aplicando usos sociales o convencionalismos e interviniendo en otros ámbitos, más allá del oficial, en los que se realicen actos públicos o privados solemnes⁹.

Y también consideramos pertinente desterrar definitivamente la primigenia adscripción del protocolo sin más al Derecho premial, como si fuera parte de éste. Es cierto que Felio Vilarrubias —el precursor contemporáneo de los estudios sobre protocolo— fue el primero que desvinculó el protocolo de la comunicación para reivindicar el «fundamento jurídico del Derecho premial»¹⁰ del mismo, acercándolo a la Simbología —que no es otra cosa que comunicación no verbal— y al Derecho. Pero dentro de las áreas jurídicas existentes, su adscripción al Derecho premial no consideramos que sea la más adecuada, porque no es más que el fruto de una concepción ya superada que ve en el protocolo un elemento de honorificencia hoy en día inexistente, pues identifica sin más protocolo con derecho a la precedencia. Las precedencias no confieren honores y para ello no hay más que estar al propio artículo 1 del propio RD 2099/1983:

1. El presente Ordenamiento general establece el régimen de precedencias de los actos y entes públicos en los actos oficiales.

2. El alcance de sus normas queda limitado a dicho ámbito, sin que su determinación confiera por sí honor o jerarquía, ni implique fuera de él, modificación del propio rango, competencia o funciones reconocidas o atribuidas por la Ley.

También López Nieto justifica el protocolo en la existencia de una serie de preeminencias entre las distintas posiciones sociales de los individuos —honores— que son visibles en la regulación de la organización de los actos realizada por el Estado¹¹.

Es cierto que el derecho premial atiende a elementos honoríficos —que también existen en el derecho nobiliario— y que tal elemento también se haya presente en ciertos tratamientos civiles, pero esa honorificencia en el ámbito del protocolo oficial —tratamientos oficiales— no se aplica en atención a la persona que los ostenta, sino que los ostenta precisamente por desempeñar un determinado cargo o puesto, en atención a un determinado nivel de representatividad o número de votos obtenidos en unas elecciones.

⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. d. M. (2017). *Manual de protocolo oficial y derecho ceremonial del Estado*. Madrid, Editorial Síntesis, 20-23.

¹⁰ VILARRUBIAS, F. A. (2004). *Tratado de Protocolo (Reino de España, organismos internacionales, corporaciones e instituciones públicas y privadas)*. Oviedo, Ediciones Nobel, 25.

¹¹ Existe según él una identificación entre precedencias y honores (LÓPEZ NIETO, F. (2006). 21).

Por otro lado López Nieto considera también artificiosa la distinción entre ceremonial y protocolo, ya que piensa que el protocolo es una «actividad»¹². Con carácter general creo que el protocolo es «la norma» y el ceremonial «la forma» de los actos. Protocolo y ceremonial son dos elementos que caminan parejos por eso a veces se mezclan entre sí. Pero es el ceremonial, y no el protocolo, el que ordena elementos con una especial atención a la proxemia, a la cronemia y a los públicos presentes, en atención a una normativa y con unos objetivos comunicativos: la imagen de la institución. Como señala Teresa Otero, «protocolo, por derivación del nombre original del sello que las autentificaba, serían las normas del ceremonial oficial»¹³. Aunque el imaginario colectivo designe con la palabra «protocolo» todo el proceso sin realizar distinciones.

2.1. *Protocolo Oficial del Estado*

¿Qué es el Protocolo Oficial de un Estado?

El protocolo oficial es una parte del *protocolo institucional público* o *derecho ceremonial del Estado*¹⁴, que se encarga específicamente de las normas que determinan el orden de celebración de los actos oficiales.

Varias precisiones tenemos que hacer, la primera que mientras que el protocolo institucional se encargaría de todos los actos públicos e incluso de los actos privados con trascendencia pública realizados por las instituciones públicas, el protocolo oficial sólo se encarga de los *actos oficiales*.

La segunda es que no tenemos ninguna definición de lo que es un acto «oficial». En principio, y deducido de lo manifestado por el Decreto de precedencias, es el organizado por una autoridad con capacidad jurídica para organizarlo en ejercicio de la capacidad jurisdiccional legalmente reconocida como conmemoración de un acontecimiento. Pero ni todos los actos que organizan las autoridades son actos oficiales, ni todos los actos públicos sin más son actos oficiales. Los actos oficiales llevan impresos un sello más: la solemnidad del ceremonial. Son actos en los que la ejecución exige de una cierta trascendencia y de un ceremonial acorde a la transmisión visual de dicha cualidad al colectivo al que dicha celebración va dirigida. Por ello es esencial atender a la clasificación de los actos oficiales y atender al establecimiento de las presidencias y precedencias adecuadas en la organización de estos actos.

¹² *Ibidem*, 24.

¹³ OTERO ALVARADO, M.T. (2009). *Protocolo y Organización de eventos*. Barcelona, Editorial UOC, 32.

¹⁴ El *protocolo institucional público* es el derecho ceremonial de las instituciones político-administrativas, es decir aquellas normas administrativas que hay que tener en cuenta para proyectar la imagen institucional de nuestras instituciones: «normas, usos y costumbres que regulan los símbolos del Estado y su utilización (presentes en las apariciones públicas de las instituciones), las precedencias de las autoridades en los actos oficiales y los honores que deben ser rendido a las instituciones o a sus representantes y los tratamientos que conllevan en el ejercicio de su cargo, así como los honores utilizados como forma de premiar por parte del Estado» (SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2017), 26-27).

La tercera es señalar que, pese a aquella concepción que propugna que el Protocolo Oficial se limita a la aplicación exclusiva del *Decreto de Precedencias*, su objeto es más extenso.

En definitiva:

«El protocolo oficial es el conjunto de disposiciones que regulan los símbolos del Estado y su utilización, la precedencia de las autoridades en los actos oficiales, sus honores y tratamientos»¹⁵.

El Protocolo oficial del Estado está formado por:

- RD 2099/1983, de 4 de agosto, de ordenación general de precedencias.
- Normativa protocolaria específica de la Jefatura del Estado.
- Normativa protocolaria específica de cada uno de los tres poderes del Estado
- RD 684/2010, de 20 de mayo, sobre el Reglamento de Honores Militares.
- Normativa autonómica sobre actos, tratamientos, precedencias, símbolos y heráldica autonómica.
- Normativa, usos y costumbres, provincial y local sobre actos, tratamientos, precedencias, símbolos y heráldica provincial y local
- Normativa sobre simbología, vexilología y heráldica oficial
- Normativa sobre el tratamiento de las autoridades.

3. LA PERVIVENCIA DEL DECRETO DE PRECEDENCIAS FRANQUISTA HASTA 1983: LA GESTACIÓN DEL NUEVO DECRETO

El Decreto de precedencias de 1983 deroga el *Decreto 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones*, vigente hasta ese momento.

El gobierno del General Franco, había restaurado todas las disposiciones protocolares que había abolido la II República, por lo que la normativa de protocolo oficial durante buena parte de la dictadura, es, sin más, la establecida durante el reinado de Alfonso XIII y la normativa del directorio Militar de Miguel Primo de Rivera¹⁶. En opinión de Teresa Otero, ello se debe a que Franco quería consolidar su modelo de Estado y sociedad y «solo se escribe la norma cuando está en juego la propia supervivencia del sistema»¹⁷.

¹⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2017), 27.

¹⁶ CASAL MACEIRAS, O. (2013) «Protocolo y ceremonial, instrumentos de comunicación al servicio del poder y la imagen pública. Una perspectiva histórica», en De Haro de San Madero (coord.). *La comunicación a través de la Historia*. Madrid, Visión Libros, 93-118, 112

¹⁷ OTERO ALVARADO (2009), 102. Señala la autora cómo desde 1939 a 1968 aparecen y desaparecen personales que representan a grupos de presión políticos, religiosos, económicos o sociales de la filmografía y fotografía y hemeroteca que recoge los actos oficiales del régimen, que utilizó los mismo como vehículo trasmisor del *status quo* de las fuerzas existentes.

La principal normativa de efectos protocolares del régimen franquista fue el Decreto de 24 de julio de 1943, por el que se aprueba el Reglamento de «Actos y Honores Militares», que fue ampliado en 1945¹⁸.

En marzo de 1964, se constituyó por Carrero Blanco una Comisión Interministerial para estudiar y proponer al Gobierno un proyecto de Ordenación de Precedencias de funcionarios y autoridades¹⁹. Suponemos, a falta de investigaciones más profundas, que partiendo de estos proyectos es como se gestó el Reglamento franquista de precedencias que firmó Carrero Blanco siendo Vicepresidente de Gobierno. El Reglamento de 1968 se hacía eco del triple problema que se afrontaba en el momento: la clasificación de los actos —oficiales y particulares o privados—, la presidencia de los mismos —que será única y que ostentará el jefe del Estado o en su defecto el Heredero de la Corona— y la ordenación de los asistentes a los actos oficiales.

Dos años después el Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre —entrada en vigor el 25.09.1970— se daba una nueva redacción a los artículos 14 y 16 del Reglamento (BOE 24.09.1970). Se trata de la inclusión del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional, en el listado de autoridades y su precedencia (art. 14) y la ordenación de Corporaciones (art. 16) para los actos oficiales de carácter general. Aun así, se olvidó a las corporaciones municipales, y en especial la de la capital del reino, Madrid, que vio como sus órganos de gobierno fueron preteridos y olvidados de la modificación, pese a que la gran mayoría de los actos oficiales se realizaban en su territorio, por lo que su Alcalde en 1975 ya solicitaba su inclusión en el Reglamento de precedencias²⁰.

Desde 1978 hasta 1983 es el Reglamento de Franco el que regula los actos oficiales, hasta que el gobierno de Felipe González aprueba el RD 2099/1983. Cinco años de vacío de legislación, etapa que se suele definir como «caótica y beligerante»²¹. Tan sólo

¹⁸ Sobre la misma puede verse SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. del M. y otros (2017). *Historia del Ceremonial y del Protocolo*. Madrid. Síntesis.

¹⁹ Fue creada en el seno de la Presidencia de Gobierno, siendo ministro-subsecretario de la Presidencia Carrero Blanco que es quien firma la orden que hemos encontrado (BOE de 06.03.1964).

²⁰ «En consecuencia, esta Alcaldía, recogiendo el sentir de la Corporación, tiene el honor de proponer se haga llegar a la Presidencia del Gobierno la honda inquietud y preocupación por el hecho de que se vengán olvidando justísimas prerrogativas que fueron respetadas a lo largo de la Historia y solicitar se asigne al pueblo de Madrid, representado por su Ayuntamiento, el puesto que le corresponde en la relación de precedencias que establece el reglamento de Precedencias y ordenación de Autoridades y Corporaciones por delante de cualquier otra representación ministerial de carácter burocrático, o que, al menos, se otorgue al Ayuntamiento una significación especial separándolo de la lista de las demás corporaciones, cuando asista a determinados actos oficiales solemnes a los que concurra en Corporación, a fin de evitar que el acatamiento de cuantas disposiciones se contienen en el citado reglamento no tenga oportunidad de reflejarse en la realidad». ABC de Madrid, sábado 19.07.1975.

²¹ «Esta falta de orden causó una caótica situación, provocando, por ejemplo, que las autoridades enviasen por delante, en los actos oficiales, a os que eran invitadas, a sus jefes de protocolo para que custodiasen su asiento, a poder ser, el más importante, hasta que llegaban sus jefes (en el lenguaje profesional, llamados señoritos) al acto» (BARQUERO J. D. y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, L. F. (2007). *Los secretos del protocolo, las relaciones públicas y la publicidad*. Valladolid, Editorial Lex Nova, 22). Esta etapa aparece denominada «caos protocolario» también en la obra de OTERO ALVARADO (2009), 53).

hemos encontrado regulaciones parciales, de las que quedan hoy en día algunos «fleclos», de los conflictos existentes como el RD 3117/1980 de 22 de diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles, que configuraba al gobernador como «representante permanente del Gobierno de la Nación en la provincia» y «eje de todos los servicios civiles periféricos en el territorio de su jurisdicción», para el que el art. 7 establecía la presidencia, en nombre del Gobierno, de «las recepciones públicas y todos los actos de la Administración Civil del Estado a que concurren en la provincia, salvo las excepciones de precedencia de otras autoridades que establezcan las normas legales».

Algunas comunidades autónomas procedieron a establecer su regulación protocolar, antes de que el Estado hubiera acometido dicha labor, lo que supuso elementos de tensión importantes. Tal es el caso de Cataluña que procedió a regular la precedencia de sus autoridades con el Decreto 189/1981, algunos de cuyos artículos fueron declarados inconstitucionales.

La crisis se acentuó por los problemas nacionalistas y llegó noticia a la prensa de los conflictos protocolarios cuando afectó el tema al *presidente de la Generalitat catalana*, como se hace eco por ejemplo de la entrevista mantenida en marzo de 1982 entre el presidente Calvo Sotelo y el presidente Pujol en el Palacete Albéniz en Barcelona:

«una vez resueltos los iniciales problemas de protocolo planteados en torno a la misma y sobre los que, el jefe del Ejecutivo, después de minimizar la cuestión se limitó a puntualizar que **“el presidente del Gobierno tiene una precedencia clara en cualquier punto del territorio nacional”**»²².

El deterioro de las relaciones institucionales fruto de la inexistencia de una regulación protocolaria adecuada a la realidad social, parte de la determinación de la precedencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de las autoridades de la *Generalitat*, en los actos oficiales de carácter general y el establecimiento de un tratamiento específico para su presidente. El Tribunal Constitucional, que llegó a pronunciarse en el recurso planteado por el Gobierno a un decreto de la *Generalitat* en el que se establecían normas de protocolo en los actos que ésta organizara²³, emitió una nota de prensa en la que señalaba:

«El Tribunal, que parte del principio constitucional de que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido en los estatutos corresponden al Estado, afirma que la competencia para la regulación de la precedencia relativa de las autoridades del Estado y de la comunidad en los actos oficiales corresponde a los órganos generales y centrales del Estado. Desde esta perspectiva y en relación a los actos oficiales de carácter general que la *Generalitat* organice, la sentencia estima que la norma que hace de esta materia objeto de un acuerdo entre el Gobierno y el consejo ejecutivo de la

²² Hoja del Lunes, Barcelona 8 de marzo de 1982. La negrita procede del original

²³ Sentencia 38/1982, de 22 de junio del TC (BOE 16.07.1982) por conflicto positivo de competencia 394-1981 promovido por el gobierno de la Nación frente a determinados preceptos del Decreto 189/1981, de la Generalidad «estableciendo normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña».

misma sólo es válida si se afirma su carácter provisional, hasta que el Estado dicte la regulación general pertinente, y con el alcance limitado de una facultad de iniciativa de la Generalidad, siempre, que en caso de desacuerdo, no se vea afectada la competencia del Estado para dictar la decisión que corresponda»²⁴.

4. LA «PAZ PROTOCOLARIA» CREADA POR EL DECRETO

De «paz protocolaria» se califica el espacio de tiempo que va desde 1983 hasta finales del siglo XX. Las elecciones generales de 1982, de las que sale el gobierno socialista de Felipe González, suponen la creación de una comisión a cuya cabeza se sitúa a Joaquín Martínez-Correcher, conde de la Sierra Gorda, como consejero del presidente para Asuntos Institucionales, y en la que participaban el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa y la Casa Real²⁵.

El RD 2099/1983, de 4 de agosto, de Ordenación General de Precedencias, fue aprobado por el Consejo de Ministros del día 3 de agosto, a la vez que procedía a nombrar como Jefe de Protocolo del Estado a Joaquín Martínez-Correcher, considerado el «padre» del Real Decreto, con el encargo «de la nueva puesta en marcha de la nueva ordenación protocolaria»²⁶, al haber venido desempeñando dicho puesto en la práctica durante el gobierno socialista.

La aprobación del decreto fue rápidamente rechazada tanto por el Gobierno vasco, que amenazó con no asistir a los actos regidos por el mismo, como por Convergència i Unió (CIU) —cuyo portavoz manifestó su descontento por que el delegado del Gobierno estuviese situado por delante del presidente del Parlamento catalán²⁷.

En líneas muy generales, el decreto de precedencias establece de modo casuístico una precedencia detallada de las autoridades del Estado —exclusivamente a efectos protocolarios—, clasifica los actos oficiales y determina cual debe ser la presidencia de los mismos. De la misma manera establece tres rangos de ordenación: personal, departamental y colegiada. Los principios generales que rigen el decreto son:

- Otorga mayor relevancia a las autoridades *elegidas* sobre las designadas.
- Afecta tanto a los cargos y entes públicos.
- *Sólo se aplica a actos oficiales.*
- Divide los *actos oficiales* en generales y especiales.
- *Preside quien organiza* el acto.
- En casos de igualdad de rango, *precede* la autoridad de la propia residencia.
- Respeto la tradición y las costumbres.
- Establece *tres rangos de ordenación*: individual (personal), colegiado y departamental.

²⁴ *Mediterráneo: Prensa y Radio del Movimiento*, año II, número XLIV, 30 de junio de 1982.

²⁵ MARTÍNEZ-CORRECHER, J. (1997). «Siglo XX: del antiguo al nuevo protocolo español», *Revista Internacional de Protocolo*, n.º 7, 28-31.

²⁶ *Mediterráneo: Prensa y Radio del Movimiento*, año II, número XLV, 4 de agosto de 1983.

²⁷ *Ibidem*.

- No reconoce precedencia a la autoridad a la que se representa (en el caso de *sustitución*²⁸).
- La antigüedad del Estatuto de Autonomía es el criterio para las precedencias entre las mismas.
- El Alto personal de la Casa Real se sitúa cercano a SS.MM. pero sin interferir en el orden general de precedencias.

Desde entonces son muchas las Comunidades Autónomas que han procedido a aprobar sus propias normas protocolarias.

4.1. *La Jefatura de Protocolo del Estado*

El RD 2101/1983, de 4 de agosto creó también la Jefatura de Protocolo del Estado, como organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno. Y el RD 138/1987, de 30 de enero creó la Jefatura de Protocolo de la Presidencia del Gobierno. Las modificaciones realizadas por el RD 765/1996 de 7 de mayo y RD 839/1996 de 10 de mayo reestructurando orgánicamente el Gobierno, que junto con el RD 838/1996 modificando el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia de Gobierno, supusieron la supresión de la Jefatura de Protocolo del Estado y la Jefatura de Protocolo de Presidencia de Gobierno. En su lugar sus funciones fueron atribuidas al Departamento de Protocolo de la Presidencia del Gobierno con nivel de Dirección General y dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, que es el responsable de todo el ceremonial y el protocolo del Estado. El Director General de Protocolo de la Presidencia de Gobierno es por tanto la máxima autoridad para el Protocolo Oficial del Estado.

Ello ha supuesto un incremento de la conflictividad importante y generalizado al desaparecer el órgano encargado de dirimir frecuentes conflictos institucionales, para centralizar en la Presidencia de Gobierno, y bajo su supervisión más directa, todas las actuaciones protocolarias, lo que potencia un auge de notoriedad del poder ejecutivo que llega a situaciones esperpénticas²⁹, cada vez más eviden-

²⁸ Sólo se reconoce la precedencia en el caso de delegación de S.M. el Rey y el de Presidente del Gobierno, si bien la misma debe ser oficial y expresamente otorgada mediante decreto.

²⁹ Tal como fue la imagen de la esposa del presidente del gobierno sentada en el espacio habilitado para las autoridades del país en la ceremonia de firma de la ley abdicación de don Juan Carlos I: seis sillas a la derecha de la presidencia del acto ocupadas por los presidentes del Gobierno, Congreso, Senado, Tribunal Constitucional y Consejo general del poder judicial, y la esposa del presidente —Elvira Fernández— a la derecha del mismo en el segundo puesto antes que las otras cuatro autoridades representantes de los poderes del Estado. O la imagen del propio Mariano Rajoy en la Sesión Solemne de Juramento y Proclamación de Felipe VI, sentado un puesto por delante de los presidentes del Congreso y Senado, anfitriones del acto, en lugar de estar junto con el resto de las autoridades de los poderes del Estado, y de tal manera que en los tiros de Cámara de la prensa parece ser el testigo ante el que se está realizando el juramento real —además de que en varias de esas imágenes parece ser una *testa coronada*, dado el uniforme de gala del macero colocado detrás—.

res, en detrimento del resto de los poderes del Estado e incluso de la propia institución monárquica³⁰.

5. LA OBSOLESCENCIA DEL DECRETO Y LA NECESIDAD DE REFORMA DEL MISMO

Esta «paz protocolaria» creemos que duró hasta 1997, fecha en que viene solicitándose la modificación del Decreto de precedencias a través de la prensa³¹, y desde el año 2010 la guerra por la precedencia se ha instaurado de nuevo en nuestras instituciones³² y ha salido de la misma para contaminar cualquier acto en el que aparece una autoridad política.

Dado el excesivo casuismo en el detalle de las precedencias de los artículos 10 y 12 del Decreto, muchas autoridades que han desaparecido siguen figurando en el mismo y otras no aparecen reconocidas, por lo que hay que acudir frecuentemente a la interpretación analógica.

El 9 de mayo de 2007 el diputado Celso Delgado, del Grupo Popular formuló una pregunta al Gobierno sobre las previsiones de modificación del Decreto, pregunta que volvió a formular el 4 de agosto del año siguiente, solicitando respuesta por escrito. Dicha respuesta, pese a reconocer la necesidad de reforma, no sólo por la consolidación del orden constitucional, la necesidad de cambiar algunos de los principios y la de tener en cuenta a las autoridades de la Unión Europea y a su bandera, rechazaba la modificación con base en la necesidad de «desarrollo y consolidación de nuestro modelo territorial, como especialmente, el de la Unión Europea que se encuentran aún abiertos y sometidos a modificaciones de envergadura»³³.

La única modificación reciente introducida en las precedencias fue la producida por la abdicación del rey Juan Carlos, y la jura y proclamación de Felipe VI. La reforma del RD 1368/1987, de 6 de noviembre sobre de Títulos, Tratamientos y Honores de la Familia Real y de los Regencia, realizada por el RD 470/2014, de 13 de junio para añadir la disposición transitoria cuarta modificando títulos, tratamientos, honores y precedencias de los padres del Rey Don Felipe VI:

³⁰ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. d. M. y CASADO TRIGO, M. (2015). «Ceremonial y cambios en el protocolo tras un año de reinado», *Revista Estudios Institucionales*, vol. II, n.º 2, 37-48, 41.

³¹ Solicitud de incorporación al Decreto de Precedencias de la Grandeza de España. *ABC de Madrid* 19.01.1997; manifestaciones de Cistina Barrios, directora general de Protocolo del MAE a *ABC de Sevilla* 07.06.1997, etc.

³² Así son numerosos los titulares periodísticos: «Polémica yerma en Granada» en la entrega del premio García Lorca entre la Junta y el Ayuntamiento (*ABC de Sevilla* 08.02.2014), «¿Dónde ponemos los «jarrones chinos?»» a propósito de la colocación de los tres expresidentes en el funeral de Suárez (*ABC de Sevilla* 30.03.2014); «Más conocía desde el miércoles que Sáenz de Santamaría cerraría el acto con empresaria», a propósito de un episodio altamente comentado en prensa entre la vicepresidenta y el presidente de la Generalitat (*ABC de Sevilla* 19.10.2013)

³³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2017), 37.

«Don Juan Carlos de Borbón, padre del Rey don Felipe VI, continuará vitaliciamente en el uso con carácter honorífico del título de Rey, con tratamiento de Majestad y honores análogos a los establecidos para el Heredero de la corona, Príncipe o Princesa de Asturias, en el RD 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares.

Doña Sofía de Grecia, madre del Rey don Felipe VI, continuará vitaliciamente en el uso con carácter honorífico del título de Reina, con tratamiento de Majestad y honores análogos a los establecidos para la Princesa o el Príncipe de Asturias consortes en dicho Real Decreto.

El orden de precedencia de los Reyes don Juan Carlos y Doña Sofía en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado, aprobado por el RD 2099/1983, de 4 de agosto, será el inmediatamente posterior a los descendientes del Rey Don Felipe VI»³⁴.

6. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto hasta aquí podemos inferir las siguientes conclusiones.

- La celebración de un acto protocolario supone que se proyecta una determinada imagen, lo que, en el caso del Protocolo Oficial del Estado, supone que estamos jugando con la imagen e identidad del mismo.
- En todo acto protocolario existe un mensaje a transmitir, mensaje que en el caso del Protocolo Oficial de un Estado se traduce en la imagen, legitimación y propaganda de las propias instituciones, tal y como lo van a percibir los ciudadanos o administrados que son los receptores de ese mensaje.
- Tradición y progreso no son términos antónimos en cuestión de protocolo. El protocolo parte de las tradiciones existentes en un país, pero se debe adaptar a la realidad social existente para lograr una regulación jurídica adecuada.
- Pese a que el ámbito de aplicación del Decreto es los actos oficiales, asistimos a un abuso de las precedencias que pretenden imponerse en situaciones no reconocidas por el decreto creando innumerables problemas. La presencia, cada vez más numerosa de autoridades políticas, en actos de instituciones privadas, nos ha llevado a los estudiosos a admitir la aplicación de las precedencias en cualquier acto público, aunque no sea oficial, en los que participa una autoridad del Estado. Yo misma he manifestado en numerosas ocasiones que si se invita a una autoridad no es para despreciarla, ningunearla, ni para faltarle al respeto, por ello cuando aparecen autoridades lo usual para evitar conflictos es consultar las precedencias. Pero es preciso que vayamos modi-

³⁴ Desde entonces el Reino de España cuenta con cuatro reyes, dos de ellos «honoríficos», terminología desconocida por nuestra tradición. «La solución presentada, cuanto menos es inventada, pero además no sabemos que mejora puede aportar ni a la institución de la monarquía ni a su sucesora» (SÁNCHEZ GONZÁLEZ y CASADO TRIGO (2015), 45).

ficando nuestra forma de pensar y actuar aplicando sólo el decreto de precedencias a los actos oficiales, de forma que para el resto de los actos públicos quede a voluntad del anfitrión la visibilidad y proyección que quiere dar de las autoridades públicas en los actos que organice y/o patrocine.

- Es evidente que la falta de acuerdo entre las fuerzas política y la precipitación de los acontecimientos fueron las causas de que se tardaran cinco años en actualizar las precedencias preconstitucionales y que la forma adoptada por la misma fuese una norma proveniente del ejecutivo, ante la imposibilidad de un consenso.

Por lo demás, múltiples críticas podemos realizar al Decreto:

1. Es una norma inadecuada con la realidad social actual.
2. No posee una alta calidad normativa.
3. Contiene errores técnicos importantes³⁵.
4. Presenta un lenguaje jurídico oscuro e induce frecuentemente a error³⁶.
5. Un aspecto tan complejo debería estar contenido en una norma de rango superior al utilizado. Debería estar en una ley y no en un decreto.
6. Es fácilmente detectable el «corta y pega» realizado respecto de la normativa franquista precedente³⁷, lo que lleva a notables incoherencias.

Por el contrario, hemos de indicar que no existe voluntad política ni siquiera de debatir el tema. Mientras sigamos dilatándolo, permitimos que situaciones excepcionales modifiquen, por la vía de urgencia y sin consultar, una normativa vital para la gestión de un intangible como es la imagen del poder. Se podrá alegar que no es el momento adecuado inmersos como estamos en un desafío independentista (argumento presente durante los 40 años de vigencia de la Constitución y 35 del Real Decreto), pero por ello mismo es esencial el determinar la visibilidad de nuestro Estado mostrando una coherencia institucional que preste una imagen adecuada de normalidad institucional.

³⁵ Como ejemplo: situar una disposición adicional en el título preliminar, el carecer de ordinal el Título I y mezclar cosas diversas en el Título IV.

³⁶ Tal ocurre con la clasificación de los actos en actos generales y especiales, cuya redacción lleva a los profesionales al error de considerar que la diferencia entre los mismo reside en el ámbito subjetivo —el órgano emisor del mensaje o institución— cuando en realidad la diferenciación se produce en ámbito objetivo —conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías o provinciales o locales; o conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus servicios, funciones, y actividades—.

³⁷ Como ocurre con el artículo 14 al regular la precedencia de instituciones y corporaciones para actos oficiales organizados por las instituciones superiores del Estado, que sitúa al «gobierno de la nación» en el puesto 1 de la precedencia, para situar en el 10 a la Presidencia del Gobierno. Es indudable que se copia sin más el artículo equivalente del decreto de precedencias franquista en el que se utiliza esta expresión, pues en realidad se está haciendo referencia a la Jefatura del Estado para el puesto número 1.

Title:

The Official Protocol of the state 40 years after the approval of the Constitution.

Resumen:

En esta publicación se trata de analizar la aplicabilidad del Decreto de Precedencias de 1983 creado ex profeso para la nueva estructura constitucional, aún vigente y totalmente inadecuado con la realidad institucional y política actual, de forma que debe modificarse a base de costumbre ante la falta de intencionalidad política alguna de acometer su reforma.

Palabras clave:

Protocolo, Derecho, precedencias, reforma.

Abstract:

The purpose of this publication is to analyze the applicability of the 1983 Precedence Decree created for the new constitutional structure, still in force and totally inadequate with the current institutional and political reality, so that it must be modified on a customary basis in the absence of political intentions to undertake its reform.

Key words:

Protocol, Law, precedence, reform.