

NORMATIVA DE PROTOCOLO EN EL ÁMBITO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: RÉGIMEN DE PRECEDENCIAS Y TRATAMIENTOS

M^a Teresa OTERO ALVARADO
Universidad de Sevilla

Resumen: La presencia pública del Estado se articula en las sociedades democráticamente avanzadas a partir de las normativas de protocolo en vigor, consensuadas y aprobadas a partir de los principios constitucionales y garantes de la fidelidad en la comunicación no verbal de las identidades nacionales.

Las administraciones autonómicas y la central tienen reconocidas las competencias legislativas de ordenar sus apariciones públicas en sus actos oficiales, y en ese marco se inscribe el *Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se regula el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía*, objeto de este artículo. La normativa protocolaria andaluza refleja la estructura de poderes que los andaluces se han otorgado a sí mismos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, e indica los códigos que han de aplicarse para una correcta percepción de imagen por parte de todos los ciudadanos en las apariciones públicas de sus representantes y administradores.

Procedemos a revisar en estas líneas los antecedentes y las características de este decreto, estableciendo un análisis comparativo con la normativa estatal y señalando los principales puntos de conflicto, aciertos y fallos que presenta.

Palabras clave: Protocolo, Comunicación No Verbal, Imagen Pública del Estado, Junta de Andalucía.

Abstract: The public presence of the State is articulated in the democratically advanced societies from the norms of protocol in vigor, consensuated and approved from the constitutional, and responsible of the fidelity in the nonverbal communication of the national identities, principles.

The autonomic administrations and the central one's legislative competitions to order their public appearances in their official acts have been recognized, and in that frame Decree 77/2002 registers, of 26 of February, by that it regulates the regime of precedences and treatments in the scope of the Authonomic Government of Andalusia, object of this article. The Andalusian protocolic norm reflects the structure of powers that the Andalusians have granted to themselves in the Constitution and the Statute of Autonomy and indicates the codes that are to be applied for a correct

perception of image on the part of all the citizens in the public appearances of their representatives and administrators.

We come to review in these lines the antecedents and the characteristics of this decree, establishing a comparative analysis with the state norm and indicating the main points of conflict, successes and failures that it presents.

Keywords: Protocol, Non Verbal Communication, Image of Nations, Autonomic Gouvernement of Andalusia.

I. INTRODUCCIÓN

El *Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se regula el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía*¹ ordena la presencia pública de autoridades e instituciones en actos oficiales en Andalucía organizados por la administración autonómica y local, así como la definición de los tratamientos que le son debidos. Es objeto de este estudio analizarlo desde la doble perspectiva de su significado por sí mismo y en relación al *Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado*², con el que necesariamente ha de convivir y ser subsidiariamente aplicado.

El *Decreto 77/2002 de 26 de febrero* es emitido por la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, que tiene las competencias para poder legislar en su ámbito territorial en materia de protocolo y ceremonial³ aunque el Departamento de Protocolo esté adscrito directamente al Presidente. Tiene su inmediato precedente en el *Decreto 133/1982 de 13 de octubre Por el que se establecen, con carácter provisional, normas de protocolo y de ceremonial en el ámbito de la Junta de Andalucía*⁴, emitido meses antes de que viera la luz el ya citado *Ordenamiento General de Precedencias en el Estado*, que dejó prácticamente invalidadas sus disposiciones.

Antes de analizar las peculiaridades del texto legal, hemos considerado necesario realizar una breve reflexión sobre el sentido y la necesidad de la regulación jurídica del protocolo y el ceremonial, términos que aparecen recogidos en el *Decreto 77/2002* de la Junta de Andalucía, y también en el *Real*

1. BOJA nº 25 de 27 de febrero de 2002, págs. 3251 a 3253

2. BOE nº 188 de 8 de agosto de 1983, págs. 567-572.

3. Ley 6/83, de 21 de julio (BOJA de 29 de julio de 1983); Decreto del Presidente 6/2000 de 28 de abril (BOJA de 29 de abril) y Decreto 302/2000 de 13 de junio (BOJA de 17 de junio)

4. BOJA nº 29 de 5 de noviembre de 1982, págs. 457-460

Decreto 2099/1983 al afirmar la necesidad de proveer “dentro del régimen del protocolo del Estado, a la regulación de la ordenación de precedencias”.

Entendemos por protocolo la ordenación espacio temporal del ámbito en que se desenvuelve el poder establecido en forma de Estado y de organismos supraestatales e interestatales, una técnica de comunicación no verbal cuyos antecedentes están en los ceremoniales áulicos vigentes desde la más remota antigüedad, pero cuyo desarrollo es paralelo al Estado moderno. Hoy lo consideramos un instrumento de comunicación no verbal definidor de la identidad estatal, de la misma manera que la Constitución constituye el registro del discurso verbal. La normativa de precedencias estatal no es más que la puesta en escena y el reflejo de la realidad constitucional que en nuestra Carta Magna aparecen recogidos, y en este sentido el decreto autonómico cumple las mismas funciones con respecto al Estatuto de Autonomía⁵, estableciendo la ordenación de autoridades e instituciones en eventos de titularidad oficial en Andalucía.

Este decreto define el esquema protocolario a partir del cual se proyecta la identidad constitucional y estatutaria de la nación en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza. Sólo la coincidencia entre el discurso verbal y el no verbal asegura la escrupulosa aplicación de principios constitucionales y estatutarios y con ello la correcta percepción de la realidad de nuestro Estado de derecho, y una aplicación incorrecta de la ordenación en vigor implica no sólo el establecimiento de un escenario no homologado por la voluntad del pueblo soberano, sino la difusión de mensajes erróneos de carácter no verbal

El Estado, en cualquiera de sus dimensiones, posee la capacidad, el derecho y el deber de ordenar sus apariciones públicas en sintonía con el sistema de poderes que se ha otorgado, y que le permite jerarquizar sus precedencias en función del propio equilibrio de fuerzas en vigor de forma que no prevalezca la “ley del más fuerte”, sino el acuerdo de la comunidad sobre cada instancia representada. El protocolo se convierte en un elemento modernizador e introductor de criterios democráticos de orden y justicia en el imaginario estatal a niveles territoriales y de poderes, porque al partir de los principios heredados de la Ilustración, organiza sus apariciones públicas para que cada uno de ellos ocupe el lugar que le es debido en función de sus méritos o su representación. Este es el único sentido de las normativas de precedencias en democracia: dar

5. *Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Andalucía* (BOE 11 enero 1983)

a cada uno lo suyo en posicionamiento espacio-temporal y en función de sus méritos y valores, en relación a los de los otros y al sistema imperante.

II. PREÁMBULO

II. I. Antecedentes

Hace referencia al ya citado *Decreto 133/1982 de 13 de octubre* reivindicando su condición pionera de norma anterior a la regulación estatal en Protocolo del nuevo Estado de derecho⁶, si bien desde 1983 en que fuera derogado por el *Real Decreto 2099/1983*, la Junta de Andalucía no había vuelto a legislar en materia de protocolo.

II. II. Concurrencia de autoridades en actos

La promulgación de este decreto se hace necesaria ante la concurrencia en infinidad de actos de autoridades e instituciones de la administración central con las de la Comunidad Autónoma. Esta concurrencia implica que en Andalucía puedan darse ciertas variantes en la aplicación de la ordenación pertinente en función de la titularidad del evento y del origen no sólo territorial sino también competencial de las autoridades e instituciones presentes en según qué tipo de actos. Si atendemos a la titularidad (quién es el anfitrión que organiza y convoca) distinguimos:

1. Actos no oficiales: organizados por entidades públicas o privadas (empresas, partidos políticos, sindicatos, organismos empresariales, personas físicas, entidades de carácter deportivo, cultural, social, ideológico, recreativo, religioso...) y por tanto no sujetos a la aplicación de este decreto ni de ningún otro más que como norma auxiliar en el caso de concurrencia con autoridades y entidades del Estado.

2. Actos oficiales: organizados por autoridades e instituciones del Estado y sujetos a la aplicación de las distintas normativas legales vigentes que les afecten según la casuística determinada no ya por la titularidad del evento, sino por la adscripción territorial y competencial de los asistentes al mismo en estos casos:

6. Sólo el *Decreto 189/1981, de 2 de julio*, estableciendo las *Normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalitat de Cataluña* es anterior al andaluz.

2.1. Con participación de autoridades e instituciones únicamente de la administración central: *R.D. 2099/1983*.

2.2. Con participación de autoridades e instituciones únicamente de la administración autonómica andaluza: *D. 77/2002*.

2.3. Con participación de autoridades e instituciones únicamente de la administración local: normativa propia de estas instituciones si la hubiera.

2.4. Con participación de autoridades e instituciones de la administración central, de la autonómica y de la local: *R.D. 2099/1983*, *D. 77/2002* y normativa local.

II. III. Las precedencias

Hace referencia el preámbulo a la laguna existente en la ubicación de decenas de cargos públicos autonómicos, colectivo que ha ido aumentando en estos veinte años transcurridos. A la lógica ausencia en una ordenación viable nacional de autoridades regionales y/o locales de segundo nivel, se ha sumado el propio desarrollo estatuario, que ha incorporado nuevos organismos y cargos a la administración andaluza como algunos de los citados en este Preámbulo (Defensor del Pueblo Andaluz, Cámara de Cuentas, Consejo Consultivo, Delegados del Gobierno autonómico). Respecto a la figura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, lo veremos más adelante.

II. IV. Los tratamientos

Por último, insiste el Preámbulo del Decreto de la Junta de Andalucía en la necesidad de clarificar en lo posible el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de las competencias autonómicas. Se define la identidad de los sujetos sometidos a dicha ordenación, ubicándolos en una relación de cargos que se preceden unos a otros y nombrándolos con el tratamiento de respeto que les corresponde. La definición verbal y la no verbal, matizan los aspectos conceptuales y sígnicos de las distintas identidades de nuestras autoridades e instituciones.

Hasta este decreto existía en Andalucía una cierta confusión en el uso de los tratamientos verbales dadas las contradicciones entre el *Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales* que sólo reconocía el tratamiento

de “excelentísimos” a los alcaldes y presidentes de diputaciones de Madrid y Barcelona, y el *Decreto 133/1982* de la Junta de Andalucía, que había originado ya cierta costumbre al admitir su aplicación a los alcaldes de capitales de provincia y a los presidentes de diputaciones. De todos modos, la reciente aparición de la *Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*⁷, llamada “Ley de Grandes Ciudades”, y del denominado “Código de Buen Gobierno” (*Orden APU/516/2005 de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*)⁸ y sus desarrollos previstos han vuelto a dejar en suspenso esta reglamentación.

III. DISPOSICIONES

III. I. Artículo 1. **Ámbito y objeto**

- **Ámbito de aplicación:** los actos oficiales celebrados en la Comunidad Autónoma y organizados por la Junta de Andalucía, sus Instituciones y Organismos y las Corporaciones Locales. Son dos los criterios que definen el ámbito de aplicación: el territorial, la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el organizador del acto, la administración andaluza. En la titularidad, sí está claro el papel de la Junta de Andalucía y sus instituciones y organismos, pero no podemos decir lo mismo de las Corporaciones Locales, que son una administración independiente y con reconocida autonomía y tradición, a excepción de que sean objeto de aplicación del decreto sólo por su ubicación geográfica. No podemos estar de acuerdo con este criterio.
- **Objeto directo de regulación:** se fija en la clasificación de actos oficiales (artículo 3º); su presidencia (artículo 4º); el orden de prelación de autoridades (artículo 7º) y corporaciones (artículo 8º) y los tratamientos a ellas debidos (artículo 13º).

En función del texto del *Real Decreto 2099/1983*, echamos de menos una referencia al organismo regulador del protocolo en la comunidad autónoma, —que debería ser la Jefatura de Protocolo de la Presidencia de la Junta de Andalucía— así como a sus funciones cuando actúa a solas o en cooperación

7. BOE nº 301 de 17 de diciembre, págs. 44771-44791

8. BOE nº 56 de 7 de marzo, págs. 7953-55.

con otras instancias similares. El Departamento de Protocolo de la Junta de Andalucía tiene una considerable entidad organizativa, presupuestaria y humana que no se ve reflejada ni respaldada por la normativa cuya aplicación y cumplimiento teóricamente ha de supervisar.

III. II. Artículo 2. Principios generales

2.1. Principios generales: informan las precedencias y la ordenación

a) Tipo de presidencia. El planteamiento inicial de que la presidencia “será siempre unipersonal” es tan absurdo como utópico, ya que existen infinidad de actos en que la prudencia, la cortesía, la buena educación e incluso intereses legítimos exigen una presidencia compartida, una solución por otra parte ineludible cuando son sólo dos las personas que están en ella: la presencia de SS.MM. los Reyes, una rueda de prensa entre el Presidente de la Comunidad Autónoma Andaluza y el de otra comunidad que es su invitado; la firma de un convenio entre un consejero y un alto directivo empresarial; la inauguración de una exposición municipal patrocinada por una fundación a la que acuden el alcalde y el presidente de esta entidad... Este artículo parece inspirado en la normativa franquista, el *D. 1483/68 de 27 de junio sobre ACTOS OFICIALES. Reglamento de precedencias de ordenación de autoridades y corporaciones*⁹, en cuyo preámbulo y artículo 1º del Título Preliminar se sienta el principio general de la presidencia unipersonal, que había de estar “acompañada” por los estamentos “civil, eclesiástico, militar y judicial”, y no tiene otra justificación más que reservar al Presidente de la Comunidad la posibilidad de presidir cuando lo considere oportuno.

b) La representación. El término “representar” viene definido por el Diccionario de la Lengua como “6. Sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc...” (DRAE, 2001: 1951) y tradicionalmente en España la representación incluía ocupar las mismas coordenadas espacio-temporales en los actos. Los antecedentes de que la representación fuera un derecho adquirido están también en el citado *Decreto 1483/68 de 27 de junio sobre Actos oficiales, Reglamento de Precedencias de ordenación de autoridades y corporaciones*, cuyo artículo 3º la admitía “en el ámbito competencial de la autoridad representada”. Fue una práctica sin embargo generalizada que heredó nuestro estado constitucional y que

9. BOE nº 167 de 12 de julio, págs. 1179-1182.

cuando fue derogada por el *R. D. 2099/1983* en su artículo 9º originó un sinfín de conflictos que aún perviven.

El decreto autonómico sigue la línea del *Real Decreto 2099/1983*, pero finaliza trasladando al ámbito autonómico las dos excepciones admitidas (El Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno) en las personas del Presidente de la Junta de Andalucía y del Presidente del Parlamento Andaluz. Independientemente de que nos parezca acertado o no, su aplicación va a estar sujeta a la presencia de autoridades de otras administraciones que estén dispuestas o no a asumirlo. En todo caso, y siguiendo las analogías, la sustitución de SM el Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma en este artículo y en su ámbito competencial podría entenderse al ser el representante ordinario del Estado en la comunidad, pero desde luego de ninguna forma el Presidente del Parlamento ocuparía el lugar del Presidente del Gobierno, esa representación debería haber recaído en el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, su representante ordinario. Habría que situar las razones para este cambio en criterios políticos que así lo aconsejaban en 2002, con un gobierno central de signo político contrario al autonómico.

c) Precedencia corporativa y personal. Aunque aquí remitimos al artículo 2.2, se especifica que no puede hacerse extensiva la precedencia colectiva a la concurrencia a título particular como lo hace el artículo 8º.3 del *Real Decreto 2099/1983*.

d) Carácter de ordenación y no honorífico de las precedencias. Inspirado en el artículo 1.2 del *Real Decreto 2099/1983*, que niega que las precedencias confieran por sí honor o jerarquía, insiste con buen criterio este artículo 2.d. en que no implican más que ordenación, un aspecto en el que habría que insistir más a nuestras autoridades.

2. 2. Rangos de ordenación:

a) El decreto autonómico no sigue la clasificación del régimen general de precedencias estatal al distinguir entre rangos de ordenación individual, departamental y colegiada en su artículo 8º. Prescinde nominalmente de la departamental, pese a que la Junta de Andalucía tiene consejerías que se asimilarían a los ministerios y que más adelante se ordenan entre sí como indica el artículo 6º. No entendemos esta omisión.

III. III. Artículo 3. Clases de actos oficiales

Reproduce parte de la clasificación de actos oficiales del *R.D. 2099/83*, pero con la acotación “que se celebren en Andalucía”. Esta referencia competencial al ámbito territorial y no a la titularidad del evento elimina de esta categoría a los actos que la Junta de Andalucía pueda llevar a cabo fuera de su territorio, como la inauguración de una casa regional andaluza o una exposición en otras comunidades autónomas. La conocida división en actos oficiales de carácter general y de carácter especial, procede del artículo 3º del *R.D. 2099/1983*, que a su vez la toma del artículo 1º del Título Primero del *D.1483/68*, donde no quedó demasiado clara la diferencia, con el consiguiente desconcierto que aún persiste entre algunos profesionales.

La clasificación de actos oficiales se refiere exclusivamente a eventos organizados por el Estado en cualquiera de sus manifestaciones territoriales o de poderes. Tanto en el Real Decreto nacional como el Decreto autonómico prima el criterio del contenido del acto en vez del de la titularidad del mismo que hasta el momento estamos barajando como indicador primario, distinguiendo entre los que organicen “autoridades competentes” (actos oficiales de carácter general) o “determinadas Instituciones y Organismos” (actos oficiales de carácter especial) con motivo de “la celebración de festividades, acontecimientos y conmemoraciones” (carácter general) o de “conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus propios servicios, funciones y actividades” (carácter especial).

Sin embargo, los titulares de actos oficiales de carácter general y especial son los mismos: autoridades competentes o Instituciones y Organismos, pues no pueden referirse a entidades o personas extra-estatales. Por otra parte, el contenido del acto es idéntico para actos oficiales de carácter general y de carácter especial, pues cualquier evento organizado por un organismo oficial celebra acontecimientos, festividades o conmemoraciones del ámbito específico de sus servicios, funciones o actividades.

A este respecto siempre hemos defendido (Otero Alvarado, 2000: 104) que la única diferencia posible entre actos oficiales de carácter general y de carácter especial viene determinada por la titularidad en su convocatoria y organización, que necesariamente ha de provenir de autoridades e instituciones del Estado en sus distintos niveles. Partiendo de López-Nieto (1985: 422)¹⁰, y

10. Para este autor, actos públicos oficiales son “los actos públicos que pueden organizar los órganos e instituciones que vimos integran el sector llamado público”

atendiendo al *R.D. 2099/1983* que lo indica expresamente en sus artículos 5º y 6º, son actos oficiales de carácter general los organizados por la Corona, el Gobierno, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Por exclusión, los actos oficiales de carácter especial serían los no incluidos en esas categorías, y las únicas instituciones del Estado que quedan fuera son el Poder Legislativo (Congreso y Senado) y el Poder Judicial (Tribunal Constitucional, Consejo Superior Poder Judicial, Tribunales). Exclusión que parece muy razonable atendiendo a las teorías de separación de poderes enunciadas en su día por Montesquieu (2002), que parecen recomendar la independencia del ejecutivo también a la hora de gestionar la presencia pública de los otros dos poderes. Y si nos centramos en eventos de titularidad autonómica, son los actos del Parlamento Andaluz los únicos que pueden acreditarse como tales, ya que el poder judicial no está transferido y los órganos competentes en Andalucía que actúan en estas materias dependen de la Administración Central.

III. IV. Artículo 4. Presidencia

4.1. Coincide este artículo con el cuarto del ordenamiento del Estado, donde la presidencia ha de ostentarla el organizador del acto, especificando la norma autonómica “cualquiera que sea el lugar donde se celebren”. Esta aclaración reconoce el papel del anfitrión, aunque continúe “salvo que asista al acto otra Autoridad a la que se encuentre subordinada jerárquicamente, en cuyo caso esta última asumirá la presidencia”. Parece obvio que si un consejero de la Comunidad Autónoma convoca un acto al que asiste su Presidente, la presidencia va a ocuparla este último, pero ¿qué sucede cuando es el alcalde quién convoca a un acto en el Ayuntamiento al que asiste dicho Presidente? Desde nuestro punto de vista no existe tal subordinación jerárquica, sino tan sólo una ubicación inferior en el orden de precedencias, pues los ayuntamientos no dependen de la Junta de Andalucía, y entendemos que ha de tratarse sólo de autoridades e instituciones que se encuentren subordinadas por pertenecer a la misma administración.

Habría que puntualizar aquí las diferencias entre el sentido de los términos anfitrión y presidente, tan susceptibles de confundir. El anfitrión es la “2. Persona o entidad que recibe en su país o en su sede habitual a invitados o visitantes” (DRAE, 2001: 153), mientras que el presidente es la “2. Persona que preside” (DRAE, 2001: 1827), consistiendo presidir en “Tener el primer

puesto o lugar más importante o de más autoridad en una asamblea, corporación, junta, tribunal, acto, empresa, etc... // (DRAE, 2001: 1827-8). La confusión entre ambos términos se produce porque no siempre el anfitrión ocupa la presidencia, ya que entra en juego un tercer concepto, la precedencia, “3. Preeminencia o preferencia en el lugar y asiento y en algunos actos honoríficos” (DRAE, 2001: 1817) Los decretos de protocolo establecen el orden de precedencias de autoridades e instituciones del Estado, y es frecuente que personas o entidades con una ubicación superior en el orden de precedencias a la que ocupa el anfitrión y organizador del acto, exijan presidirlo incumpliendo elementales normas de respeto y cortesía.

Este artículo deja un resquicio a la negociación de buena voluntad entre anfitrión en invitados indicando que en el caso que el organizador no ocupase la presidencia “ocupará lugar inmediato a la misma”. Esta expresión es idéntica a la del artículo 4º.1 del *R.D. 2099/1983*, y ya en otros escritos nos hemos referido a su significado (Otero, 2000: 105) así como al siguiente párrafo, que se refiere a la alternancia de derecha a izquierda entre las restantes autoridades. Echamos de menos una llamada a la posibilidad de establecer también presidencias con ordenación correlativa, tan utilizadas cuando se trata de líneas de saludo, desfiles o presidencias laterales secundarias.

4.2. En cuanto a la concurrencia de autoridades del mismo rango y orden de precedencias, indican también ambas normativas la prevalencia de la residencia, de aquella que esté en “su casa”. Sobre otros criterios de ordenación para las restantes autoridades presentes hay que proceder individualmente en cada caso según lo que en otros artículos de ambas normativas señalan¹¹, y en el caso de no existir indicación alguna elegir el criterio más favorable al mensaje a transmitir por el emisor.

III. V. Artículo 5. Prelación en actos oficiales de carácter especial

Este decreto elude citar a los actos oficiales de carácter general para dictaminar su prelación e insiste sin embargo en que los actos oficiales de carácter especial han de estar ordenados por la autoridad que los organice “de acuerdo con el carácter especial de su naturaleza”... Esta redacción es imposible de

11. Art. 13. *R.D. 2099/1983* para Presidentes de Comunidades Autónomas y Consejos de Gobierno; arts. 11 y 15 *R.D. 2099/1983* para Ministros y departamentos; art. 6 *D. 77/2002* para Consejo Gobierno Junta de Andalucía; arts.7 y 8 *D. 77/2002* para otras autoridades y corporaciones)

asumir en la práctica por todo lo que hemos dicho más arriba (art. 3 a, b), pero nos aporta un criterio muy positivo: los actos oficiales en Andalucía que no estén organizados por el ejecutivo no han de ceñirse a esta normativa, de la misma manera que el *R.D. 2099/1983* reconoce en su artículo 6^o que la precedencia de estos actos se regirá por su normativa propia, tradición y sólo en último lugar por el *Ordenamiento de Precedencias del Estado*. Como ya hemos indicado, podemos considerar actos oficiales de carácter especial en Andalucía únicamente a los organizados por el Parlamento Andaluz, ya que por los ayuntamientos y diputaciones están considerados por el *R.D. 2099/1983* “oficiales de carácter general” y las autoridades e instituciones del Poder Judicial no están transferidas a la Comunidad Autónoma.

III. VI. Artículo 6. Ordenación del Consejo de Gobierno

La prelación puede cambiar de una legislatura a otra o incluso dentro de la misma, pero indicamos el orden en vigor en la actualidad¹²:

- Consejería de la Presidencia.
- Consejería de Relaciones Institucionales.
- Consejería de Economía y Hacienda.
- Consejería de Gobernación.
- Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.
- Consejería de Turismo y Deporte.
- Consejería de Obras Públicas y Transporte.
- Consejería de Agricultura y Pesca.
- Consejería de Salud.
- Consejería de Educación y Ciencia.
- Consejería de Cultura.
- Consejería de Medio Ambiente.
- Consejería de Asuntos Sociales.

12. *Decreto del Presidente 6/2000, de 23 de abril, sobre reestructuración de Consejerías*, BOJA núm. 50 de 29 de abril, pág. 6726

III. VII. Artículo 7. Ordenación de autoridades

El orden de prelación de autoridades del decreto autonómico tiene un valor que no podemos desvincular de su significado dentro de la ordenación de las precedencias de todo el Estado español. La Junta de Andalucía ordena en este artículo a autoridades de varias administraciones (central como los rectores, autonómica como sus propios cargos, y provincial o local como presidentes de diputaciones y alcaldes) ateniéndose a que desarrollan su actividad en su territorio y de que pueden coincidir en actos oficiales propios, pero en determinados casos altera el orden establecido por el *R.D. 2099/1983*, de rango superior y obligado cumplimiento. Este hecho no supone ningún problema en aquellos eventos organizados por la propia Junta a los que sólo acudan autoridades y altos cargos autonómicos, pero puede originar serios conflictos si se da la concurrencia con autoridades de otras administraciones y sensibilidades políticas que no van a dejarse preceder si se contradice el ordenamiento del Estado. La prelación es la siguiente:

1. Presidente de la Junta de Andalucía (Nº 10 en art. 12 de la ordenación estatal)
2. Presidente del Parlamento de Andalucía (Nº 17)
3. Alcalde de la localidad donde se celebre el acto (Nº 19)
4. Miembros del Consejo de Gobierno por su orden (Nº 30)
5. Miembros de la Mesa del Parlamento por su orden (Nº 31)
6. Portavoces de los grupos parlamentarios (No están en la ordenación estatal))
7. Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía (No está)
8. Defensor del Pueblo Andaluz (No está)
9. Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía (mismo caso)
10. Diputados del Parlamento Andaluz (No están)
11. Presidente de la Diputación de la provincia en que se celebre el acto (Nº 39)
12. Rector/es de Universidades de Andalucía en la provincia en que se celebre el acto, por antigüedad de cada Universidad. (Nº 42)
13. Viceconsejeros y asimilados, por orden de Consejerías (No están)

14. Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia (No está)
15. Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y asimilados por orden de Consejerías (No están)
16. Otros Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía (No están)
17. Delegados Provinciales en esa provincia, por orden de las Consejerías (No están)
18. Presidentes de otras Diputaciones y Alcaldes de otras capitales de provincia, por orden alfabético de provincias. (No están)
19. Rectores de otras Universidades de Andalucía por antigüedad de las Universidades (No están)

De los diecinueve cargos que cita este artículo, sólo siete están contemplados en el artículo 12 del *R. D. 2099/1983*¹³, y ninguno de ellos ha visto alterada su prelación, pero los doce restantes han de pasar necesariamente por delante de otras autoridades ya ubicadas por una normativa de rango y competencias superiores. Sin embargo, el sentido de este artículo no queda completo sin tener en cuenta las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera que veremos más adelante.

III. 8. Artículo 8. Ordenación de instituciones, organismos y corporaciones

1. Consejo de Gobierno (Nº 3 en art. 16 de la ordenación estatal)
2. Parlamento de Andalucía (Nº 9)
3. Ayuntamiento de la localidad (Nº 13)
4. Consejo Consultivo de Andalucía (No está)
5. Defensor del Pueblo Andaluz (No está)
6. Cámara de Cuentas de Andalucía (No está)
7. Diputación Provincial de la provincia donde se celebre el acto (Nº 19)
8. Consejerías por orden de relación y según su estructura orgánica (Nº 16)

13. Presidentes de la Junta y del Parlamento, Alcalde del lugar, Miembros del Consejo de Gobierno y de la Mesa del Parlamento, Presidente de la Diputación de la provincia y Rector o Rectores del lugar.

Frente al caso anterior, en la ordenación corporativa sí ha habido una alteración entre las instituciones citadas en ambas leyes, al pasar la Diputación Provincial (Nº 19) por delante de las Consejerías (Nº 16). Además, de las ocho corporaciones citadas, tres¹⁴ se incorporan adelantándose a las otras. Nuestro comentario al respecto es el mismo.

III. 9. Artículo 9. Ex presidentes de la Junta de Andalucía y Parlamento andaluz.

Con muy buen criterio, se introducen las figuras de estos ex presidentes en el orden de precedencias en actos oficiales, ubicándolos a continuación de los últimos miembros del Consejo de Gobierno y la Mesa del Parlamento respectivamente, por orden de ceses a partir de los más antiguos.

III.10. Artículo 10. Costumbres.

Nos ha sorprendido que la Junta de Andalucía asuma el respeto a las costumbres del lugar para la reserva de puestos en ciertos actos oficiales, pues en general y salvo excepciones, estas suelen hacerse a favor de privilegios de personalidades y organismos más propios de tiempos pasados que de un estado social y democrático de derecho. En la tradición, y especialmente en Andalucía, la reserva de puestos en actos oficiales suele estar dedicada a la nobleza y el clero, pilares de la sociedad estamental junto al ejército, y parece poco oportuno seguir perpetuando privilegios para la Iglesia Católica o ciertas personalidades del Gotha local, como si constituyeran poderes en sí mismos.

Es confuso el uso del término “autoridades”¹⁵ en este contexto, pues las autoridades están ya ordenadas y no tendría sentido incluirlas en este párrafo. Desde nuestro punto de vista se refiere a “personalidades”¹⁶, y ni partidos políticos, ni empresas, ni asociaciones ciudadanas gozaban de ese privilegio en tiempos pasados. Si sostenemos que el protocolo establece las pautas para la transmisión no verbal de la Constitución y el Estatuto, no tienen cabida en

14. Consejo Consultivo, Defensor del Pueblo y Cámara de Cuentas, si bien existía previamente un consenso que ubicaba tras el 31 a estos dos organismos por su vinculación al Parlamento andaluz.

15. Autoridad es “4. Persona que ejerce o posee cualquier tipo de **autoridad**,” que se define como “Poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho”(DRAE, 2001:253)

16. Personalidad es por el contrario “3. Persona de relieve que destaca en una actividad o en un ambiente social” (DRAE, 2001: 1739)

un estado laico, civil e igualitario la perpetuación de privilegios consagrados en aras de la desigualdad.

III. 11. Artículo 11. Concurrencia de autoridades y corporaciones

Este artículo hace referencia al art. 17º del *R.D. 2099/1983*, al establecer cómo al ser convocadas conjuntamente personalidades y corporaciones a actos oficiales de carácter general tiene prioridad el orden individual del artículo 7º sobre el corporativo del 8º, aunque cada institución deba situarse tras la autoridad que la presida, frente a la normativa estatal que ofrece las dos posibilidades (el uso de los artículos 10º y 12º o del 14º y el 16º), otorgando la capacidad de decisión al organizador del acto.

III.12. Artículo 12. Otros criterios de ordenación

12. 1 Se nos indica aquí cómo cualquier Autoridad o Corporación de la Comunidad Autónoma Andaluza no citada en los artículos 7º y 8º que aparezca en un acto oficial de carácter general ha de ser ordenada por el organizador del acto donde considere procedente, teniéndose en cuenta el criterio de antigüedad en las Corporaciones. Puede que se refiera a que el desarrollo estatutario cree nuevos cargos públicos, y que deje abierta lógicamente su futura ordenación.

12. 2 En este caso se encuentran los Hijos Predilectos de Andalucía, los titulares de las Medallas de Andalucía y del Parlamento, que deben ubicarse en lugar preferente.

III.13. Artículo 13. Tratamientos. A la espera de la nueva normativa estatal, son:

Presidente, Ex Presidentes y Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; Presidente y Ex Presidentes del Parlamento de Andalucía; Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía; Defensor del Pueblo; Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía; Hijos Predilectos de Andalucía.

“Ilustrísimos Señores”:
Diputados del Parlamento Andaluz; Presidentes de Diputaciones Provinciales; Alcaldes de Capitales de Provincias; Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y asimilados y Delegados Provinciales de las Consejerías de la Junta de Andalucía; Titulares de Medallas de Andalucía o del Parlamento.

“Señoría”:
El resto de los alcaldes andaluces.

“Excelentísimo Señor, Rector Magnífico”:
Rectores de Universidad

Añade el artículo 13 que el tratamiento de las corporaciones locales será el tradicional, y que se respetan los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones legales en el caso de Presidentes de Diputaciones y Alcaldes, pero como hemos adelantado, todos los tratamientos están en proceso de redefinición.

IV. DISPOSICIONES ADICIONALES.

IV. I. Primera. Concurrencia con otras autoridades. Queda aquí aclarada la cuestión planteada sobre el orden de precedencias de los artículos 7º y 8º: en caso de concurrencia en actos oficiales de autoridades del Estado central y autonómico la prelación se establecerá por la normativa estatal y supletoriamente por la autonómica.

IV. II. Disposición adicional segunda. Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Esta disposición es sin lugar a dudas la más polémica, ya que sin entrar en discusión sobre el argumento utilizado para mejorar¹⁷ el puesto asignado al representante del tercero de los poderes constitucionales en la comunidad para guardar el paralelismo que debería seguir respecto a las instituciones nacionales¹⁸, parece atípico que la administración autonómica se ocupe de ordenar a autoridades ajenas, de la administración central, por mucho que

17. Pasa de ser la sexta autoridad en la Comunidad Autónoma a la tercera, precediendo a Alcalde, Consejo de Gobierno y Mesa del Parlamento.

18. El representante máximo del ejecutivo ocupa el lugar 5, el legislativo el 6 y el 7 y el judicial el 8 y el 9 en el artículo 12 del *R.D. 2099/1983*.

desarrollen su actuación en el ámbito territorial de la Junta de Andalucía y por más que indique “en tanto el Estado no regule la precedencia de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia”, perfectamente regulada con el puesto 32 en el artículo 12 y con el 37 en el artículo 14.

IV. III. Disposición adicional tercera. Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar.

Este artículo hace referencia a la figura específica del Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar, un territorio con unas características propias especiales donde deberá ubicarse tras el Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz a no ser que acudan los restantes siete delegados, en cuyo caso se colocaría a continuación del último de ellos.

V. DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA Y DISPOSICIONES FINALES PRIMERA Y SEGUNDA. DESARROLLO, EJECUCIÓN Y ENTRADA EN VIGOR.

Culmina el decreto con la derogación implícita de cuantas disposiciones se opongan al decreto, y explícita del *Decreto 1331/1982 de 13 de octubre* por el que se establecían provisionalmente las normas de Protocolo y Ceremonial de la Junta de Andalucía. Se autoriza al Consejero de Presidencia a dictar las normas necesarias para la aplicación del decreto y se indica su entrada en vigor al día siguiente de su publicación (27 de febrero de 2002), finalizando con las firmas del presidente Manuel Chaves y el Consejero Gaspar Zarrías.

VI. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES.

Nuestra impresión al finalizar el análisis de este decreto es que la Junta de Andalucía ha tomado conciencia de que el protocolo puede convertirse en un instrumento de comunicación política y que como tal lo ha concebido, prescindiendo de argumentos técnicos y profesionales que hubieran otorgado un carácter más sistemático al texto.

Consideramos que la deseable intervención de especialistas en la teoría y la práctica de la materia ha sido obviada en aras de una redacción política destinada a difundir el mensaje de la preeminencia de la Junta de Andalucía

y sus autoridades por encima de otras administraciones con las que debe coexistir y pactar espacios de presencia pública mal que le pese. Hechos como el de forzar a la presidencia unipersonal, nos indican unos deseos de protagonismo visual que dudamos fueran los mismos en el caso de existir una sociedad civil andaluza potente. O el reconocimiento de la representación para los Presidentes del Consejo de Gobierno y el Parlamento en vez del Delegado del Gobierno, que nos hace preguntarnos si se habría redactado así de ser la administración central del mismo signo político que la autonómica.

En todo caso, la valoración positiva consiste en que al fin existen unas normas protocolarias a que atenerse que complementen la normativa estatal, y confirma este decreto todo lo dicho anteriormente sobre la transmisión no verbal de la identidad estatutaria de nuestra comunidad autónoma. Serán la práctica cotidiana y la profesionalidad de las personas encargadas de aplicarla quienes confirmen o desechen su validez con el paso del tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., (1985): *Honores y Protocolo*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- MONTESQUIEU, CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, (2002): *El espíritu de las leyes*, 5ª ed., Madrid, Tecnos.
- OTERO ALVARADO, M.T., (2000): *Teoría y estructura del ceremonial y el protocolo*, Sevilla, Mergablum.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, (2001): *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Madrid, Espasa Calpe.

ANEXO: CUADRO COMPARATIVO PRECEDENCIAS

CARGO	ESTADO ART. 12 R.D. 2099/1983	ANDALUCÍA ART. 12 R.D. 2099/1983	ANDALUCÍA ART. 7 D.2077/2002
Presidente Junta	10	1	1
Presidente Parlamento	17	2	2
Presidente Tribunal Superior Justicia	32	6	3
Alcalde de la localidad	19	3	4
Miembros Consejo de Gobierno	30	4	5
Ex Presidentes Junta	No aparece	No aparece	6
Miembros Mesa Parlamento	31	5	7
Ex Presidentes Parlamento	No aparece	No aparece	8
Portavoces Grupos Parlamentarios	No aparece	No aparece	9
Presidente Consejo Consultivo	No aparece	No aparece	10
Defensor del Pueblo Andaluz	No aparece	No aparece	11
Consejero Mayor Cámara de Cuentas	No aparece	No aparece	12
Diputados Parlamento andaluz	No aparece	No aparece	13
Presidente Diputación de la provincia	39	7	14
Rector Universidad del lugar	42	8	15
Viceconsejeros y asimilados	No aparece	No aparece	16
Delegado del Gobierno de la Junta	No aparece	No aparece	17
Secretarios Generales Técnicos, Dtres. Grales, asimilados	No aparece	No aparece	18
Otros Delegados del Gobierno de la Junta	No aparece	No aparece	19
Otros Delegados Provinciales de la Junta	No aparece	No aparece	20
Otros Presidentes de Diputaciones y Alcaldes	No aparece	No aparece	21
Otros Rectores de otras provincias	No aparece	No aparece	22